

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Departamento de Ciencia Política y de la Administración II



TESIS DOCTORAL

**El concepto de gobernanza del turismo: hacia la construcción de un
modelo operativo para elevar la contribución del turismo al desarrollo
sostenible**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Citlalin María del Pilar Durán Fuentes

Director

Rafael Bañón i Martínez

Madrid, 2016

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



**EL CONCEPTO DE GOBERNANZA DEL TURISMO:
HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO
OPERATIVO PARA ELEVAR LA CONTRIBUCIÓN DEL
TURISMO AL DESARROLLO SOSTENIBLE**

CITLALIN MA. DEL PILAR DURÁN FUENTES

**TESIS DOCTORAL DIRIGIDA POR EL
DR. RAFAEL BAÑÓN i MARTÍNEZ**

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN

INDICE

	Pág.
Dedicatorias	5
Agradecimientos	6
Resumen	7
Abstract	9
 INTRODUCCIÓN	 11
 PRIMERA PARTE. FUNDAMENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE UN CONCEPTO DE GOBERNANZA APLICABLE AL TURISMO	
 Capítulo I. Revisión del estado del arte en el campo de la gobernanza	 21
1. Bases para una reconstrucción del concepto de gobernanza	26
1.1 Contexto etimológico y evolución conceptual de gobernanza	27
1.2 Orígenes y desarrollo de la idea contemporánea de gobernanza	30
2. La gobernanza como un concepto normativo: la irrupción del término en el marco de las estrategias de desarrollo de los organismos internacionales y supranacionales	41
2.1 El caso del Banco Mundial (BM)	42
2.2 La gobernanza para otros organismos internacionales	70
2.2.1 La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	71
2.2.2 El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	76
2.3 El caso de la Unión Europea	88
3. Desarrollos teóricos sobre gobernanza	95
3.1 Causas que condicionan el uso contemporáneo del término	95
3.2 Análisis conceptual: los rasgos específicos de la gobernanza	106

3.2.1	A qué hace referencia el término	106
3.2.2	Usos de la gobernanza	111
3.2.2.1	Desarrollo económico: la buena gobernanza	113
3.2.2.2	Gestión empresarial: gobernanza corporativa	115
3.2.2.3	Gobierno, Administración y políticas públicas: gobernanza y Nueva Gestión Pública; gobernanza por redes y gobernanza interactiva	116
3.2.2.4	Relaciones internacionales: gobernanza global y multinivel	133
	Conclusiones preliminares	147
Capítulo II. La perspectiva de la gobernanza como marco para el análisis del Turismo		154
1.	La gobernanza como marco analítico	155
2.	Gobernanza en turismo: una aproximación conceptual	176
3.	Hacia la construcción de un concepto de gobernanza aplicable al turismo	184
3.1	Descripción del turismo	185
3.2	Importancia del turismo	189
3.3	El concepto de gobernanza en turismo: una definición provisional	197
3.4	Descripción del problema	198
3.5	Hipótesis y resultados esperados	203
SEGUNDA PARTE. EL CONCEPTO DE GOBERNANZA DEL TURISMO APLICADO AL ANÁLISIS COMPARADO DE CASOS		
Capítulo III. Metodología		213
1.	Análisis exploratorio previo	215
2.	Selección de casos	246

Capítulo IV. La gobernanza del turismo: Los casos de Islas Baleares, España y de Quintana Roo, México	251
1. Contexto	251
2. El caso de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares	254
2.1 La experiencia del Municipio de Calvià	256
2.2 La experiencia de la Playa de Palma	265
3. El caso del Estado de Quintana Roo	276
4. Principales hallazgos y resultados	299
CONCLUSIONES	308
Anexo	320
Índice de cuadros, figuras y gráficos	326
BIBLIOGRAFÍA	329
FUENTES DE INFORMACIÓN	340

Ante todo y sobre todo, a mi madre,
mi inagotable ejemplo del valor del esfuerzo,
la honestidad y la constancia

A Antonio Massieu,
con mi profunda gratitud por su generosa y
cálida amistad, que me abrió las puertas
de Madrid, pero también al mundo de la gobernanza

A Francisco Madrid,
como un testimonio de mi reconocimiento
a su vocación por el Turismo
y su permanente compromiso con él

A Juan Antonio,
enorme regalo de vida y solidario
compañero de un viaje insospechado

A Marina, Xochi, Lito y Belén,
mi amorosa familia,
desde la distancia, siempre presentes

Agradecimientos

De manera muy especial expreso mi más amplio agradecimiento al Doctor Rafael Bañón, por sus invaluable enseñanzas, así como por su infinita paciencia, apoyo y disposición para guiarme, sin lo cual difícilmente hubiera podido concluir este trabajo con un mínimo de coherencia y hacer comprensibles las ideas y planteamientos contenidos en él.

Agradezco también a Oscar Espinosa Villareal, a Gabriel Díaz, a José Casar y a Francisco Madrid, por la confianza que depositaron en mí para participar en los proyectos de análisis económico y estadísticas de turismo realizados en la Secretaría de Turismo, que han permitido profundizar en el conocimiento del turismo en México. Asimismo, a Ernesto Lee, Gabriela Espinosa, Marcial Mosqueda y a Bertha Pérez, todos ellos entrañables amigos y compañeros que a través de mi experiencia profesional me brindaron la oportunidad de aprender de ellos.

Finalmente agradezco a Marta Martínez Pardo, a Concha Navarro, Liliana Ruíz, Concha Pinilla y a Vanja Maksimovick, por su amistad, que en estos últimos años me ha acompañado.

RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es desarrollar un concepto de gobernanza aplicable al turismo, que permita demostrar por qué, cómo y en qué medida la gobernanza puede favorecer una mayor contribución del turismo al desarrollo sostenible.

Para ello, se plantean como objetivos específicos llevar a cabo una revisión del estado del arte existente en el campo de la gobernanza, justificada en el reconocimiento de que hay una profusa variedad de conceptos, usos e interpretaciones de lo que es o debe ser ésta y por la necesidad de responder a las preguntas de qué concepto de gobernanza considerar entre el conjunto existente y bajo qué criterios de selección y de manera particular, cuál de ellos y por qué puede ser de utilidad y validez para analizar la expresión y modalidades que toma en el ámbito del turismo.

La investigación propone así un concepto de gobernanza del turismo en el contexto de un problema a ser resuelto, bajo el supuesto de que a pesar de que el turismo está posicionado como una de las actividades económicas de mayor relevancia y crecimiento permanente en el ámbito mundial, requiere transitar hacia una nueva gobernanza que favorezca su fortalecimiento y eventual consolidación como un pilar del desarrollo sostenible.

A través de la operacionalización de este concepto se ha buscado explicar el efecto causal que tienen sobre la transición del turismo hacia una nueva gobernanza, tanto el grado de fortaleza institucional para incentivar el compromiso y conformidad de los actores no gubernamentales implicados en el turismo, como el grado de involucramiento de formas de gobernanza con gobierno en los procesos de coordinación no jerárquica. Por su configuración, lo que se formula es un modelo explicativo modesto, limitado a estas dos variables, cuya influencia sobre la variable dependiente (transición del turismo) se espera demostrar.

La estrategia de investigación adoptada corresponde al tipo comparación sincrónica de casos, mientras que para la determinación del número de unidades de análisis, el método que se consideró fue la selección de casos en función de los valores de las variables explicativas.

Sustentado en un análisis exploratorio, se determinaron los casos de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares, España y del Estado de Quintana Roo, México, para llevar a cabo la investigación, de cuyos resultados se pudo confirmar la existencia de estructuras, procesos y formas de gobernanza que tienden a avanzar hacia el fortalecimiento y/o consolidación del turismo como un pilar de desarrollo sostenible, aunque con notables diferencias, que

nos permiten confirmar variaciones significativas en el espacio que ocupa y la magnitud que alcanza la gobernanza del turismo en ambos casos.

Asimismo, se pudo comprobar que en ambos casos se han logrado articular estructuras institucionales sobre las cuales se han abierto procesos de coordinación jerárquicos y no jerárquicos, estableciendo las bases para que el turismo tienda a incidir en favor del desarrollo sostenible de los territorios en los que ha tomado lugar.

De conformidad con las experiencias estudiadas, concluimos que la transición del turismo requiere de sistemas de leyes y normas que doten a las autoridades locales implicadas en el turismo, de facultades para intervenir en la ordenación del territorio donde éste se desarrolla.

Sin embargo, también consideramos que no basta un sistema competencial de intervención sobre el territorio local si no hay instrumentos que fortalezcan coherencias horizontales/transversales y la articulación entre niveles de gobierno y el establecimiento de objetivos comunes con horizonte de largo plazo para dotar de efectividad a la transición del turismo; asimismo, que las responsabilidades del turismo requieren ser compartidas entre los actores gubernamentales y no gubernamentales implicados en el turismo.

Consideramos que los resultados de este trabajo brindan una aportación a la investigación en la materia, al establecer una asociación positiva entre gobernanza y desarrollo sostenible en el campo del turismo, a través de la cual es posible maximizar los beneficios de esta actividad en la economía, medioambiente y sociedad.

Abstract

The objective of this work is to develop a concept of governance valid to the tourism, which allows demonstrating why, how and to what extent governance can favor a greater contribution of the tourism to the sustainable development.

At this end, our specific objectives are to carry out a revision of the state-of-the-art in the field of governance, justified in the recognition that there is a great variety of concepts, uses and interpretations about what the governance is or must be this one, and the necessity to respond to the questions of which concept of governance to take in account between the existing ones and what kind of criteria of selection to use and in a particular way, which of them and why can be of utility and validity to analyze the expression and modalities that governance take in the scope of the tourism.

As a result, we propose a concept of governance for the tourism in the context of a problem to be solved, understanding that although the tourism is positioned like an economic activity of greater relevance and permanent growth in the world-wide scope, it requires to make a transition to new governance that favors its strengthening and eventual consolidation like a pillar of the sustainable development.

Across the operative definition of the concept governance of the tourism, we propose to explain the casual effect that has on tourism transition to new governance, the degree of institutional strength to incentive the commitment and conformity of the non-governmental actors implied in the tourism, as well as the degree of involvement of forms of governance with government in the processes of non-hierarchic coordination. By its configuration, we raise an explanatory modest model, limited at these variables, whose influence on the dependent variable (transition of the tourism) we hoped to demonstrate.

The research strategy used corresponds to the type synchronous comparison of cases, whereas for the determination of the number of analysis units, the method considered was the selection of cases based on the values of the explanatory variables.

Based on an exploratory analysis, we determined the cases of the Autonomous Community of Balearic Islands, Spain and of the State of Quintana Roo, Mexico, to carry out the research, of whose results we confirm structures, processes and forms of governances that advance towards the strengthening and/or consolidation of the tourism as a pillar of sustainable development, although with remarkable differences in both cases, that allow

us to confirm significant variations in the space that occupies and the magnitude that governance of the tourism reaches.

Equally, we observe that in both cases there are institutional structures on which hierarchic and non- hierarchic processes of coordination have been opened, establishing the bases in order that the tourism tends to affect in favor of the sustainable development of the territories in which it has taken place

According to the studied experiences, we conclude that the tourism transition needs systems of laws and norms that provide at the local authorities concerned in the tourism, of powers and competencies to intervene in the territory management where this one develops

Nevertheless, we also think that is not enough a competence system of intervention on the local territory, if there are not instruments that strengthen horizontal/transverse coherences and the joint between levels of government, as well as the establishment of common aims with horizon of long term to provide efficiency to the tourism transition; likewise, that the responsibilities of the tourism need to be shared between the governmental and not governmental actors involved in the tourism.

Finally, we think that the results of this work offer a contribution to the investigation in the matter, in establishing a positive association between governance and sustainable development in the field of the tourism, through which it is possible to maximize the benefits of this activity in the economy, environment and company

INTRODUCCIÓN

El mundo que hoy vivimos es totalmente distinto al panorama que nos ofrecía hasta hace poco más de medio siglo, como resultado de los procesos de transformación profunda que a todos niveles hemos venido escenificando y que nos hacen mirarlo desde una nueva perspectiva:

El alcance de la intervención y las capacidades del Estado se han redefinido; la mundialización y globalización se han instalado como fenómenos irreversibles, mientras que la revolución científica y tecnológica ha trastocado los procesos de producción, pero también ha modificado el ciclo vital de la población, además de abrirle las fronteras al espacio del conocimiento y la información, anteriormente limitados a unos cuantos. Con ello, la escala de las interdependencias ha cambiado, como ha cambiado también la economía y la sociedad y hasta el equilibrio ecológico del planeta, que hoy se suma como una condicionante más del desarrollo.

En el escenario actual, los distintos problemas interactúan y hoy resulta poco menos que infructuoso tratarlos aisladamente y a una sola escala. De hecho, la política organizada sobre la territorialidad del Estado enfrenta el desafío de responder a problemas transfronterizos de envergadura, que van desde el cambio climático y los fenómenos de migración masiva que se distribuyen de China hacia todo el mundo, del norte y centro de África hacia Europa o de la región latinoamericana hacia los Estados Unidos, hasta aquellos derivados de sistemas funcionales, como los mercados financieros globales.

Entre tanto, las instituciones han tendido a observar un ritmo más lento de adaptación al cambio que las realidades económicas, políticas, sociales e incluso culturales y la solución a muchos de esos problemas continua pretendiéndose dar con las instituciones concebidas y fraguadas durante los siglos XVII al XIX.

En este trayecto, la pérdida de visibilidad de la eficacia del Estado nación, que para bien o para mal quedó establecido como ámbito privilegiado de las

regulaciones públicas, sociales y políticas consolidadas desde el siglo XVII, ha sido punta de lanza para poner en cuestión tanto su papel como su funcionamiento. Para algunos, demasiado burocrático y obeso, minimizando el hecho de que el Estado moderno se define a partir de la presencia de una administración y que no hay Estado sin burocracia; para otros más, demasiado ineficiente, interventor o centralista, exaltando los fallos del Estado como elementos consustanciales a la quiebra del Estado de Bienestar.

Lo cierto es que todos estos cuestionamientos han allanado el camino para estrepitosas medidas de reforma hacia dentro pero también más allá del Estado, que entre otros, han supuesto el acotamiento de la esfera pública y la privatización de servicios, así como un movimiento generalizado de descentralización, que sustentado en la redistribución de competencias hacia otros niveles, ha impulsado la proliferación de las respectivas instituciones, cada vez más especializadas y sectorizadas.

Con ello, también las necesidades de coordinación y colaboración intergubernamental e interorganizativa han tendido a incrementar, dando opción para el desarrollo de redes de política, que de naturaleza no jerárquica, se han establecido para el intercambio de recursos, en el entendido de que la cooperación es la mejor forma de alcanzar objetivos comunes.

A la par de estos cambios, el papel de los actores no gubernamentales ha adquirido una nueva dimensión con el aumento de las interdependencias; así, la visión de la coproducción de los bienes y servicios públicos como una necesidad, ha ido ganando terreno.

Cierto es que no es nueva la capacidad resuelta que los actores no gubernamentales han mostrado para trascender y proyectarse más allá de horizontes y fronteras delimitadas, lo que les ha permitido jugar un papel importante en las regulaciones establecidas a todos niveles; ejemplos sobran, desde los movimientos mercantiles que tendieron puentes entre

civilizaciones (*v. gr.* ruta de las Indias, empresas coloniales), pasando por las instituciones religiosas (como la cristiana -con el catolicismo jerárquico y la heterogeneidad de las iglesias confederadas en torno al protestantismo y sustentadas en la subsidiariedad- o musulmana), edificadas como portadoras de pensamientos universalistas; hasta las grandes fundaciones y corporaciones que ya entrado el siglo XX se estructuraron y que han proliferado para confirmar su presencia indiscutible en el escenario político y económico internacional.

Lo que sí resulta relativamente novedoso, es el mayor protagonismo que están adquiriendo a través de las formas de cooperación con actores públicos que crecientemente se han venido institucionalizando, para propiciar mayor calidad del sistema público (p.e. en la sanidad, educación, transporte, etc.) en condiciones de eficiencia económica, así como su involucramiento en la formulación e implementación de las políticas públicas, bajo el supuesto de que pueden mejorar su calidad y la efectividad de su implementación, aunque en los hechos no necesariamente han cumplido su promesa de incrementar la efectividad y legitimidad de los procesos de adopción de decisiones.

Es en este contexto en donde la gobernanza -un antiguo concepto caído prácticamente en el desuso- ha tomado una renovada validez y significado contemporáneo, al favorecer la estructuración de marcos de pensamiento y campos de investigación, a través de los cuales se ha tratado de describir, explicar o valorar las diferentes instituciones y a la constelación de actores que en ellas participan dentro y/o más allá del Estado, así como a la regulación política y social que se desarrolla en forma cooperativa emanados de todos estos cambios.

Inicialmente empleado en la década de los años ochenta en las ciencias económicas, el término gobernanza rápidamente fue trasladado al campo de los asuntos públicos, a partir de su asimilación por el Banco Mundial como un tema de trabajo en el marco de las estrategias de ayuda al desarrollo,

sentando las bases para la apertura y la producción de un amplio debate impulsado decisivamente desde la academia.

Desde entonces, la gobernanza ha sido un tema abordado con abrumadora profusión, de modo tal que el uso de este término ha llegado a atravesar diferentes campos de experiencia y conocimiento, al grado que su referencia puede situarse no sólo en la literatura producida sobre temas de desarrollo económico y la cooperación, entre la gran mayoría de los organismos internacionales y supranacionales, sino también en la investigación académica dentro de las ciencias económicas, la sociología, la ciencia política o las relaciones internacionales, por mencionar algunos ejemplos.

Sin embargo, abordar el tema de la gobernanza no es una empresa fácil, pues si algo le caracteriza es que presenta usos y significados cualitativamente diferentes entre sí, que con demasiada frecuencia se tornan imprecisos y hasta controvertibles, mientras que la literatura generada en torno a la gobernanza no siempre permite despejar dudas sobre si se trata de un término de moda que sustituye a la palabra gobierno, de un concepto de utilidad analítica y explicativa o si contribuye a la descripción y comprensión de las transformaciones que se verifican en las esferas económica, política y social.

Frente a ello y teniendo como una motivación central el profundizar en su conocimiento, nos propusimos tomar la gobernanza como tema de investigación y extenderla al campo del turismo, con el fin de determinar los factores que explican y condicionan su ejercicio y los efectos presentes y potenciales que puede tener en su desempeño, a partir de las inquietudes y preguntas surgidas en torno a él, a través de la experiencia profesional acumulada durante años de servicio público en la Secretaría de Turismo del gobierno de México.

La investigación que se presenta es, por tanto, una lente que mira al presente y futuro del turismo desde la perspectiva de la gobernanza, pero es también un retrovisor.

De hecho, parte de una revisión del estado del arte existente en el campo de la gobernanza, justificada en el reconocimiento de que hay una profusa variedad de conceptos, usos e interpretaciones de lo que es o debe ser; asimismo, en la necesidad de responder a la pregunta preliminar que naturalmente cualquiera se puede plantear ante tal diversidad, a partir del momento en que se decide abordar el tema, en el sentido de qué concepto de gobernanza considerar entre el conjunto existente y bajo qué criterios de selección y de manera particular, cuál de ellos y por qué puede ser de utilidad y validez para analizar la expresión y modalidades que toma en el ámbito del turismo.

No pretendemos ni podemos decir que los trabajos desarrollados en esta línea hayan sido infructuosos. Contrariamente, reconocemos que hay una producción por demás enriquecedora a este respecto que aporta elementos sustantivos para la clarificación del concepto, tanto en la literatura anglosajona como en la hispanoamericana, particularmente en este último caso, en donde es posible reconocer notables esfuerzos por ubicar y compendiar las principales definiciones articuladas por diversos autores, provenientes de diferentes campos de experiencia o corrientes de pensamiento. Sin embargo, identificamos también que aunque se pueden encontrar algunos puntos de vista convergentes en el conjunto de esta literatura, también hay puntos oscuros y contradicciones que afianzan la confusión.

Un claro ejemplo es el hecho de que aunque en general suele reconocerse al Banco Mundial como una institución pionera en la reutilización del término, no siempre existe coincidencia en las definiciones que se le atribuyen, al pasarse por alto que la misma institución ha reformulado su concepto en diversas ocasiones. Lo mismo ha sucedido con las referencias que se proporcionan de otros organismos internacionales, que muestran un comportamiento similar. Pero aunado a ello, también es posible ubicar algunas imprecisiones que profundizan la confusión, como en el caso de aquellos que afirman que Ronald Coase acuñó desde 1939 el término de

gobernanza corporativa en su célebre artículo *The nature of the firm*, cuando por momento alguno aparece en él.

Es por ello que decidimos entrar de lleno en las fuentes próximas, para identificar y hacer un ejercicio de reflexión en torno a dónde y por qué surge el reciclamiento contemporáneo del término, cuáles son los usos que se le han dado y para qué propósitos, cuáles son los principales conceptos existentes y a qué responde la diversidad.

Lo anterior, con el fin de articular un marco de referencia que sustente lo que comprendemos por gobernanza y con base en este entendimiento, articular un concepto de utilidad operativa para el turismo, a través del cual se pueda analizar si la gobernanza posibilita o no elevar la contribución del turismo al desarrollo sostenible, que es en esencia el objetivo general que persigue la presente investigación.

Para fines de exposición y análisis, el diseño de la investigación está concebido en dos partes, cada una conformada por dos capítulos: la primera aborda el proceso que seguimos para construir un concepto de gobernanza del turismo, mientras que la segunda está destinada a la aplicación de este concepto en el análisis comparado de casos.

El primer capítulo de la tesis da inicio en este sentido con la revisión del estado del arte que presenta el tema de la gobernanza. Dada la existencia de tan diferentes y variadas versiones, un criterio que guió la investigación fue identificar, revisar y analizar las principales fuentes existentes a partir de mediados de los años ochenta, que es el momento donde podemos ubicar sus referencias contemporáneas más tempranas, con el fin de construir una versión de la evolución que experimenta el concepto.

Prestamos una especial atención a la producción realizada por el Banco Mundial, por dos hechos básicamente: es éste al que muchas fuentes ubican como pionero en el reciclamiento del término y desde luego, por la influencia que ejerce para dar visibilidad internacional al término contribuyendo al

desarrollo del debate sobre la gobernanza; pero también por el uso que ha dado a la gobernanza como condicionante en las ayudas para el desarrollo, a partir de sus criterios y metodologías para definir lo que entiende por buen gobierno.

En el mismo capítulo se abre un espacio de análisis a los principales desarrollos teóricos sobre gobernanza, distinguiendo aquellas formulaciones desarrolladas que centran la atención en las causas que condicionan el uso contemporáneo del término, de aquellas que propiamente ofrecen una definición de la gobernanza; asimismo, se incluye un apartado para el análisis de los usos que se le han dado, finalizando con una serie de conclusiones de carácter preliminar.

El segundo capítulo entra de lleno a la reflexión de la perspectiva de la gobernanza como marco de análisis para, con base en él, proporcionar un concepto de gobernanza del turismo. Por tanto, en la primera parte del capítulo exponemos los atributos básicos que identificamos para aproximar una definición genérica de gobernanza, deteniéndonos en los planteamientos teóricos que argumentan por qué la gobernanza, entendida como estructuras y procesos, constituye un marco que nos permite no sólo delinear las instituciones y los actores, así como los modos en que ellos se coordinan para la provisión de bienes comunes, sino también analizar situaciones en las cuales un problema es objeto de un proceso de gobernanza y las posibilidades que se abren para su estudio y tratamiento.

A partir de la segunda parte del capítulo se aborda directamente el tema de la gobernanza en el sector turismo, iniciándose con una revisión y análisis de las características que la investigación en la materia presenta, para delimitar cuáles son sus alcances y limitaciones. Con base en lo anterior y una vez expuesto un entendimiento básico de que lo que significa el turismo y su importancia, en la parte final proponemos el concepto de gobernanza del turismo, argumentando por qué puede ser de utilidad para su análisis, con la formulación de las hipótesis correspondientes y los resultados esperados.

El tercer capítulo, con el cual se da inicio a la segunda parte, se aboca por tanto a explicar la metodología seguida en la investigación.

Aquí se incluyen los resultados del análisis exploratorio previo que emprendimos en dos unidades espaciales a nivel país. Lo anterior, con el fin de determinar los casos de estudio susceptibles de ser considerados en la investigación, en función de su capacidad para permitir la observación y explicación de los efectos causales que tienen dos variables identificadas sobre la transición del turismo –que definimos como el paso hacia una nueva gobernanza orientada a favorecer el fortalecimiento y eventual consolidación del turismo como un pilar del desarrollo sostenible: el grado de fortaleza institucional de las Administraciones Públicas implicadas en el turismo para incentivar el compromiso y conformidad de actores no gubernamentales, así como el grado de involucramiento de formas de gobernanza con gobierno en dicha transición.

Ubicamos así a España y México como referentes para la investigación, puesto que no sólo son países que comparten una amplia trayectoria en cuanto a desarrollo turístico se refiriere, sino porque permiten aproximar modelos de gobernanza con gobierno, en razón de la estructura institucional y los modos de coordinación del turismo que uno y otro país presenta, como se argumenta en el capítulo.

Resultado de esa investigación, determinamos realizar el análisis comparado considerando los casos de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares y del Estado de Quintana Roo, ambos correspondientes al segundo nivel de gobierno de España y México, respectivamente.

En el cuarto y último capítulo, se desarrolla el análisis comparado de estos casos de estudio, a partir de las modalidades que observan las estructuras y procesos sobre los cuales se está articulando la transición del turismo en los términos definidos. Destacamos en este sentido las experiencias tenidas en Calvià y la Playa del Palma en el caso balear, así como en los principales destinos de Quintana Roo, entre éstos Cancún, los ubicados en el corredor de

la Riviera Maya y Cozumel, a través de las cuales pudimos constatar notables variaciones en el espacio que ocupa y la magnitud que alcanza la gobernanza del turismo en ambos casos.

En la parte final, destinada a las conclusiones, proporcionamos los razonamientos correspondientes que nos permiten confirmar una asociación positiva entre estructuras, procesos y formas de gobernanza con gobierno en el ámbito del turismo y el desarrollo sostenible, ubicando aquellos aspectos de la gobernanza que pueden maximizar la contribución del turismo al crecimiento económico y minimizar sus efectos indeseables sobre la economía, medioambiente y sociedad.

**PRIMERA PARTE. FUNDAMENTOS PARA LA
ELABORACIÓN DE UN CONCEPTO
DE GOBERNANZA APLICABLE AL
TURISMO**

CAPÍTULO I. REVISIÓN DEL ESTADO DEL ARTE EN EL CAMPO DE LA GOBERNANZA

Gobernanza es un término tan antiguo como la Grecia clásica, aunque no es sino hacia finales del siglo XX cuando recibe una renovada atención. Desde entonces y hasta la fecha se puede observar una tendencia creciente en su uso, hasta convertirse en una referencia común e incluso obligada en círculos diversos, ya sea para abordar temas de gobierno, académicos, gerenciales o de la misma sociedad, a grado tal que no es extraño leer o escuchar con frecuencia alusiones a ésta; de hecho, gobernanza mundial, local, territorial o multinivel o sencillamente la gobernanza inscrita en determinado campo o acción de gobierno, sin que el turismo sea la excepción, son tan solo algunas de las menciones que se encuentran ya en la vida cotidiana

A pesar de ello, gobernanza es un concepto que carece de una definición estable y consensuada; contrariamente, no es exagerado afirmar que con poca diferencia existen tantas ideas de ésta como investigaciones hay en este campo. Es, por excelencia, un concepto polisémico que induce necesariamente a precisar su significado y connotación, de cara no sólo a las múltiples formas en que diferentes instituciones, autores o corrientes de pensamiento la entienden o definen en algunos momentos, sino al uso indiscriminado y hasta cierto punto excedido del que llega a ser objeto desde lustros atrás en la literatura politológica, hasta convertirla por ocasiones en un cliché que poco aporta al conocimiento.

Por tanto, el presente capítulo tiene por objeto analizar la discusión doctrinal existente en torno a la gobernanza, a fin de establecer las bases para brindar una definición clara y explícita de un concepto operativo para el turismo. A tales efectos, el capítulo se articula en diferentes apartados:

- Corresponde al primero realizar una revisión preliminar de aquellos aspectos que perfilan el origen y desarrollo del término a través del tiempo, con el propósito de poner en contexto los hechos que explican y promueven su uso contemporáneo.

Se parte por ello de una breve exploración tanto de su origen etimológico, para identificar una noción elemental y un entendimiento mínimo de lo que supone gobernanza, como de la forma en que su concepto evoluciona; más que profundizar en el tema, lo que se busca es delimitar explícitamente las bases sobre las cuales se desarrolla la idea contemporánea de gobernanza y los aspectos que le caracterizan.

Esta primera aproximación está sustentada en la bibliografía académica que procede fundamentalmente de la ciencia política, las ciencias económicas y la gestión empresarial.

Sin pretender el dominio de tan variada literatura, su selección responde a la necesidad de identificar, verificar y contrastar los planteamientos realizados directamente por diferentes autores que han proporcionado elementos para su conceptualización, formulado un concepto explícito o expuesto el origen de la idea contemporánea de gobernanza y su uso como un concepto descriptivo.

Más que reproducir lo dicho ya por diversos autores, la decisión de incluir esta revisión es con fines exegéticos. Se dirige, por tanto, a identificar con la mayor precisión posible, cuáles son las líneas de interpretación que se asumen como válidas, habida cuenta la variedad de referencias existentes, muchas veces poco sustentadas y reproducidas sin el más mínimo análisis por diferentes autores, como se puede constatar en un gran número de textos que versan en torno al surgimiento del uso contemporáneo del término.

- La segunda sección del capítulo se aboca a identificar y analizar el bagaje conceptual que sobre gobernanza han generado instituciones internacionales, para referir el modelo de gobierno que, desde su perspectiva y experiencia, deberían adoptar sus países miembros, con arreglo a sus respectivos criterios y políticas de apoyo al desarrollo económico, político y social.

La inclusión de dicho análisis responde a un doble interés, motivado por los razonamientos que se indican a continuación:

En primera instancia, realizar un corte sincrónico que, siguiendo la lógica del apartado previo, permita reconstruir las pautas que rigen el uso contemporáneo y desarrollo del concepto de gobernanza.

Se seleccionan para el análisis los organismos internacionales, puesto que son estos –destacadamente el Banco Mundial- quienes no sólo incursionan en esfuerzos para proporcionar una definición del concepto en forma pionera, sino que instalan la gobernanza como un tema de relevancia en sus agendas del desarrollo, proporcionando así visibilidad internacional del término y con ello, contribuyendo significativamente a la apertura del debate sobre lo que la gobernanza es.

Un interés adicional que guía el desarrollo de este apartado es abrir la reflexión sobre las definiciones normativas que el concepto adopta, en función de las perspectivas que los diferentes organismos tienen sobre el desarrollo.

Así, se incluyen en esta sección los resultados de la investigación documental realizada para cada una de las instituciones seleccionadas. A través de ellos se identifican las respectivas definiciones que proporcionan y se analizan los supuestos sobre los cuales las sustentan, sus alcances, así como el impacto que han tenido para la conducción de sus políticas de desarrollo.

Por la naturaleza y la trascendencia que ha tenido su trabajo en materia de gobernanza, se presta especial atención al Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Comisión de las Comunidades Europeas (CCE).

- La tercera y última sección de este capítulo tiene por objeto la identificación y análisis de la gobernanza como concepto teórico, con el

fin de determinar cuáles son las bases y los componentes básicos sobre los cuales aproximar una formulación conceptual de gobernanza de utilidad operativa para el sector turismo.

Dada la amplitud del bagaje teórico existente sobre la gobernanza y teniendo en mente la pregunta inicial de cuál es la forma más apropiada de abordar la producción teórica, esta parte de la investigación propone un tratamiento diferenciado de las perspectivas existentes, en función de su alcance.

Se abordan primeramente aquellas teorías que brindan una explicación en torno a las causas que condicionan el uso contemporáneo del término.

La incorporación de estas perspectivas es porque asumimos que tienen un valor capital en el análisis de la gobernanza, no sólo porque permiten reconocer que el reciclamiento del término es un fenómeno que responde a múltiples factores, sino porque abren la posibilidad de determinar en qué medida el concepto de gobernanza es de utilidad para dar cuenta de los cambios experimentados en la vida económica, política y social y hasta qué punto es un tema clave para el análisis de lo social.

Trazadas las principales perspectivas existentes, se procede a la identificación de aquellas formulaciones centradas en dilucidar a qué hace referencia el término, haciendo una clara distinción entre aquellos planteamientos que se han abocado a referir los usos y campos de aplicación que el concepto tiene, dado que en gran parte de la literatura se abordan indistintamente, con las confusiones que esto genera.

Así, se abre un rubro específico para presentar, desde una perspectiva particular, cuáles son los campos básicos en los que se ha usado el término, ofreciéndose en cada uno de éstos, las principales formulaciones teóricas que se han generado y cómo se identifican.

En la parte final del capítulo se incluyen una serie de consideraciones a manera de conclusiones preliminares, a través de las cuales se presenta la

visión que se tiene sobre cuáles son los componentes principales que deben tenerse en cuenta para una formulación conceptual de utilidad operativa para el sector turismo, lo que se aborda en el capítulo II.

1. Bases para una reconstrucción del concepto de gobernanza

Quizás uno de los mayores problemas que se enfrentan al emprender una investigación en la materia, es discernir sobre qué entender por gobernanza. Y esto es así debido no sólo a la profusa producción literaria que le caracteriza -que de suyo supone una labor de investigación para discriminar las fuentes que brindan una caracterización o definición de la gobernanza, de aquellos trabajos que son meras reproducciones-, sino adicionalmente por dos hechos, cuando menos, difícil de negar pero igualmente importantes:

El primero es que los significados del concepto en gran parte de la literatura pueden resultar confusos, ambiguos e incluso contradictorios, ya sea porque presentan grados importantes de vaguedad o imprecisión, o porque se han formulado desde diferentes perspectivas teóricas para el análisis de numerosos ámbitos de lo público y privado, a diferentes niveles y/o sectores de actividad, de modo que no es extraño encontrar alusiones a ésta incluso como sinónimo de gobernabilidad o de gobierno.

Al hecho anterior se agrega la variedad de tratamientos que recibe el concepto de gobernanza, ya sea para describirla como fenómeno, analizarla o explicarla e incluso valorarla con fines normativos, muchas veces sin una clara distinción.

Es, por tanto, pertinente y necesario iniciar con un esfuerzo de sistematización e integración de los diferentes planteamientos y perspectivas que confluyen en el estudio de la gobernanza, para estar en condiciones de identificar entre éstos cuáles son –si es que existen- los mínimos comunes denominadores que pueden ayudar a aclarar qué se entiende por ésta.

1.1 Contexto etimológico y evolución conceptual de gobernanza

Sin ser nuestro propósito ahondar en las raíces etimológicas del término gobernanza¹, coincidimos con algunos estudiosos en la importancia de establecer un entendimiento mínimo del significado de gobernanza, a partir de los orígenes mismos que presenta la palabra, habida cuenta la diversidad de usos que se le dan en la actualidad, aunque desde nuestro punto de vista, es insuficiente para explicar su manejo contemporáneo, como planteamos más adelante.

Para empezar, cabe decir que gobernanza no es un vocablo nuevo; de hecho, existen referencias suficientes como para afirmar que su uso se remonta a varios siglos atrás.

Algunos autores coinciden en ubicar las raíces etimológicas en el griego antiguo y el latín. Según Kjaer (2005), gobernanza tiene origen en el verbo griego *kubernân*, que traduce al inglés como *to pilot* o *to steer*², afirmando que es usado por Platón con vista a cómo diseñar un sistema de reglas. En su opinión, la locución griega dio lugar a la *gubernare* del latín medieval para connotar *piloting*, *rule-making* o *steering*³, extendiéndose su uso hasta entenderse como sinónimo de gobierno, de modo que el *Concise Oxford Dictionary* llega a definirla como acto o modo de gobierno o como el oficio o la función de gobierno.

Jessop (1998) considera que el término puede ser remontado al latín clásico y a palabras del griego antiguo relativas a la “dirección” de navíos y que si bien estuvo referida originalmente a la acción o manera de gobernar, guiar o dirigir una conducta, se llega a solapar con “gobierno”, por lo que por mucho tiempo su uso estuvo limitado principalmente a temas constitucionales y

¹ En Madrid Flores (2014) es posible encontrar una exhaustiva investigación sobre la evolución que ha presentado la semántica gobernanza, desde el griego antiguo y el latín antiguo y altomedieval, el francés y español medieval, hasta el español, el francés y el inglés contemporáneos, así como en otros idiomas.

² En español, dichos verbos pueden traducirse como pilotar y dirigir, respectivamente

³ En español, estas palabras pueden traducirse como conducción, dictado de normas y dirección

legales concernientes a la conducta de los “asuntos de Estado” y/o a la dirección de instituciones específicas o profesiones con múltiples actores.

Visto desde un enfoque diacrónico, diversos autores apuntan que el uso de la palabra gobernanza en las lenguas modernas tiene sus raíces hacia finales de la Edad Media, más por un predominio del latín que del griego y por la influencia que el vocablo *gouvernance* del francés antiguo ejerce posteriormente sobre la lengua portuguesa y el español, con el empleo de las palabras *governança* y *gobernanza*, para trasladarse a la postre al inglés con la palabra *governance*.

Kazancigil (2002:122) afirma que la palabra gobernanza tiene antecedentes en Francia, utilizándose en el siglo XIII como sinónimo de gobierno, en el sentido de pilotar los asuntos del Estado, y que tal como lo asienta el *Gran Larousse de la Lengua Francesa*, en el siglo XVII designa la jurisdicción de ciertas ciudades del norte de Francia, entonces bajo la soberanía de los Países Bajos, cayendo en desuso más tarde, a punto tal que en el momento de su reemergencia contemporánea, se llega a considerar que su origen es anglosajón e intraducible al francés, olvidándose que el término parte de Francia a Inglaterra y de ahí a los Estados Unidos.

En esta línea, Jiménez (2008) aporta algunos datos adicionales, al referir que en el siglo XIII *gouvernance*, *gouverne* y *gouvernement* en la lengua francesa se emplean como sinónimos de gobierno, refiriéndose en forma indistinta a la función de conducción de la sociedad, de acuerdo con la metáfora del pilotaje de un navío. Asimismo, afirma que con la aparición del Estado moderno se produce una separación en los significados *gouvernance* y *gouvernement*, al momento en que las ideas de Estado y soberanía llevan a concebir un Estado con ejercicio de poder monopólico sobre una población en un territorio dado. Así, “(...) la idea de ‘gouvernement’ -gobierno- se asocia, entonces, al poder estatal y jerarquizado, mientras que la idea de *gouvernance* evoluciona separadamente con referencia a la dirección de los asuntos públicos, en forma independiente del asunto del poder” (Jiménez, 2008:2).

Toma sentido, en esta perspectiva, lo que apunta Calame (2009), quien ubica el empleo de la palabra *gouvernance* en el francés antiguo, como derivación de la *gubernare*, que en su opinión tiene una doble acepción en latín: conducir un navío o conducir asuntos públicos. Así, refiere su empleo en el siglo XV por Charles d'Orleans para describir la conducta y el arte de gobernar. A este respecto Calame afirma que el uso de la palabra con este alcance es acertado pues, en su perspectiva, la conducción de los asuntos públicos no puede ser reducida únicamente "...a la creación de instituciones, ni a seguir las reglas del derecho, ni al funcionamiento del escenario político, ni a la gestión de los órganos de gobierno" (Calame, 2009:15).

Más allá de las disquisiciones que pueden citarse en torno a la filiación y usos del vocablo, sostenemos que aunque el contexto etimológico de gobernanza aporta elementos para clarificar el significado de este vocablo en términos de conducción de asuntos públicos y su gradual obsolescencia en los países en los que tuvo su origen, debido a su sustitución por la palabra gobierno prácticamente a partir el siglo XVII, este corte diacrónico resulta insuficiente para esclarecer no sólo la irrupción de su uso contemporáneo, así como su renovada y profusa presencia en la literatura politológica, económica y sociológica de los últimos lustros, sino la polisemia que le caracteriza.

¿Qué explica y aclara, entonces, el concepto de gobernanza en su acepción contemporánea?

Las fuentes próximas a la idea contemporánea de gobernanza arrojan información que permite inferir su desarrollo primaria y preponderantemente en la lengua inglesa⁴, aunque a partir de diferentes ámbitos de procedencia, y -hasta cierto punto- sin vínculos aparentes, como se refiere a continuación.

⁴ Aguilar (2008) afirma que si bien la palabra gobernanza tiene antecedentes arcaicos en el uso lingüístico español, francés o inglés, en su significación contemporánea es un neologismo, que obedece más a la traducción simple de *governance* del inglés, lengua franca por excelencia en la actualidad, a partir del uso y desarrollos que en torno a este concepto han impulsado los teóricos de la administración, expertos en políticas públicas y politólogos angloamericanos.

1.2 Orígenes y desarrollo de la idea contemporánea de gobernanza

Si bien resulta difícil situar con precisión el momento de su resurgimiento, de acuerdo a nuestra investigación es desde mediados de la década de los años ochenta cuando el término gobernanza reaparece con presencia significativa, con motivo de la presentación de, cuando menos, las tres publicaciones que se refieren a continuación, las dos primeras vinculadas al campo de las ciencias económicas y la otra a los debates para la ayuda al desarrollo:

- 1) Cronológicamente, la primera corresponde a *Private Interest Government: Beyond Market and State* (Streeck y Schmitter, 1985), un libro que compila diversos documentos -ampliamente analizados y discutidos como sus mismos autores indican- presentados en el 6º Coloquio del *European Group for Organizational Studies* (EGOS) celebrado en 1983 en Florencia, Italia.

Uno de los cometidos de esta publicación es exponer una serie de reflexiones que, tomando como base de análisis la cobertura de diez países de régimen democrático del occidente industrializado, se orientan a poner en cuestión la pertinencia de que el Estado devuelva ciertas responsabilidades de política pública a asociaciones u organismos en sectores específicos de la economía, así como a explorar lo que denominan una contribución anticipada de la *gobernanza* o gobierno del interés privado.

Quizás una de las más notables aportaciones de este libro es el reconocimiento -sustentado en investigación empírica y la reflexión teórica- a la existencia de estructuras organizativas desarrolladas en este tipo de sociedades, que juegan un papel fundamental para la regulación del interés privado, para producir más y mejores resultados en áreas de política pública, no sólo socialmente ajustados sino normativamente aceptables, más que la autoayuda comunitaria, el libre mercado o el estatismo, como es el caso de la asociación corporativa.

Aunque este libro es poco referido en gran parte de la literatura existente sobre el tema de la gobernanza⁵, pudimos constatar que la idea de gobernanza está presente a lo largo de su contenido, particularmente en tres de sus artículos: “*Community, Market, State -and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order*” escrito por Phillippe Streeck y C. Schmitter; “*A Case Study of Private Interest Governance and Economic Performance in Austria Regulating Milk Markets*” presentado por F. Traxler; así como “*The governance of the American Economy: The role of markets, clans, hierarchies, and associative behavior*”, escrito por R. Hollingsworth y L. N. Lindberg.

Además de su propio contenido⁶, este último artículo resulta trascendente para el tema de la gobernanza, puesto que da origen pocos años después a la célebre publicación que realizan estos autores junto con John L. Campbell, titulado *Governance of the American economy* (1991).

Bajo este título, Campbell, Hollingsworth y Lindberg analizan lo que denominan “gobernanza económica”, entendida como los procesos económicos y políticos que coordinan la actividad entre actores económicos (Campbell, *et al.*, 1991:3)

Dicho análisis es realizado con base en la aplicación de modelos causales ofrecidos previamente por otros académicos para explicar o predecir las

⁵ Esto sucede así particularmente en la literatura disponible en español, en la que con contadas excepciones, entre otras la de Natera Peral (2005), se llega a citar únicamente el artículo de R. Hollingsworth y L. N. Lindberg (1985) contenido en esta publicación como antecedente del uso de la palabra gobernanza.

⁶ En grandes líneas, este artículo se centra en los sectores de la economía contemporánea de los Estados Unidos, a partir de los cuales desarrollan una tipología: los mercados, el Estado, las empresas de gran escala, las asociaciones empresariales de comercio, y la actividad informal de clanes; con ello, se trata de demostrar que existe una gran variación entre los sectores de la economía en lo que concierne al papel que estos mecanismos desempeñan en el gobierno o gobernanza de la economía estadounidense. Argumenta desde esta perspectiva que a pesar de la predisposición existente para optar por las fuerzas de mercado para la solución de los problemas, éstas no son más importantes, como se suele admitir, que las “*non-market forces*” o aquellas que lleva a cabo el gobierno y trata de explicar así por qué hay variación en la gobernanza de la economía.

condiciones bajo las cuales emergen las diferentes formas de gobernanza, sobre casos de estudio de diferentes industrias de los Estados Unidos (telecomunicaciones, nuclear, ferroviaria, acerera, automotriz, procesadora de cárnicos, lechera y hospitalaria).

El objetivo de dicho análisis es ofrecer una evaluación teórica sobre la evolución que presentan los mecanismos de gobernanza en la economía estadounidense (v.gr. mercados, jerarquías burocráticas, asociaciones), así como del Estado y la organización de su estructura económica⁷.

Resulta importante destacar que la idea de gobernanza en *Governance of the American economy* es usada para describir, como sus mismos autores lo indican, las transformaciones que experimenta la gobernanza, entendidas éstas como un fenómeno sumamente complejo que desde su punto de vista se conceptualiza mejor al nivel de las industrias y sectores industriales (Campbell, *et al.*, 1991:5), los que ven como una matriz de relaciones interdependientes de cambio social, o transacciones, que deben ocurrir entre organizaciones tanto individual como colectivamente para, desde ellas, desarrollar, producir y comercializar bienes y servicios (Campbell, *et al.*, 1991:6).

Un aspecto a destacar de este planteamiento, es el argumento de que contrariamente a lo que se ha sostenido hasta ese momento, no existe una lógica inmutable y universal que prediga las transformaciones en la

⁷ Dicha evaluación se basa en el esquema conceptual que construyen estos autores para explicar las transformaciones que desde finales del siglo XIX experimenta la gobernanza económica. Dicho esquema es articulado a partir de una revisión crítica de un amplio rango de posiciones teóricas: Desde la tradición de la economía neoclásica, que sugiere que éstas ocurren por el cálculo racional de los actores económicos (como en Williamson); la aproximación organizacional de tradición weberiana, que las atribuye a un amplio conjunto de motivaciones y metas organizacionales (como en Grannovetter); las que siguen las tradiciones de la evolución impulsadas por Comte, Durkheim y Spencer, para sostener que las formas organizacionales más eficientes que emergen para gobernar la actividad económica se da a través de procesos de selección natural, donde las instituciones mejor situadas tienen más posibilidades de sobrevivir (como en Hannan y Freeman, 1977), hasta la aproximación de la economía política de tradición marxista y weberiana que argumentan que las luchas por el poder es lo que transforma la gobernanza (como en Scmitter y Lehmbruch, 1979; Berger, 1981 y Perrow, 1981).

gobernanza y que solo se pueden explicar patrones históricamente específicos y secuencias de transformación. En su perspectiva, las transformaciones ocurren cuando los actores seleccionan nuevos mecanismos de gobernanza que están económica, política, institucional, tecnológica y culturalmente constreñidos a formas complejas, siendo determinante la selección que hagan esos actores sobre futuras opciones de gobernanza.

Asimismo, consideran que mientras la mayoría de las tradiciones teóricas niegan o subestiman la importancia del Estado para constituir arreglos institucionales de los sectores económicos, el papel de los actores estatales y en especial, la estructura del Estado, es fundamental en la formación y selección de nuevos regímenes de gobernanza.

Sin embargo, advierten también que en momentos de dificultad económica (como es el caso del período de crisis de los Estados Unidos que se estudia en el libro), el Estado tiende a definir los derechos de propiedad y a asignar recursos e información, de forma que inclina las ventajas de los productores relativas a trabajo, proveedores, consumidores y público en general. Tiende, en esencia, a apoyar intercambios multilaterales entre productores, pero no desarrolla una planificación de más largo plazo sobre la parte directiva o las relaciones de cooperación entre empresas, trabajo y otros participantes en los procesos de producción. En todo caso, si los cambios en la gobernanza ocurren, ellos provienen primariamente de la iniciativa de los productores (Campbell, *et al.*, 1991:395)

- 2) La segunda publicación de relevancia corresponde a “*Corporate finance and corporate governance*” de Oliver E. Williamson (1988). En este caso se trata de un artículo que publica *The Journal of finance* y que resulta trascendente no sólo por los planteamientos de suyo relevantes

contenidos en él⁸, sino porque se enmarca dentro de los diversos desarrollos teóricos⁹ que dan sustento a la Nueva Economía Institucional (NEI), reconocida como una corriente de pensamiento en las ciencias sociales de claro perfil interdisciplinar, impulsora de la incorporación de las instituciones a la agenda de la investigación económica.

Si bien este artículo es de los primeros en reciclar el término gobernanza, como el mismo título lo indica, cabe realizar algunas precisiones en torno al él. En primer lugar, en dicho artículo no se puede ubicar una definición descriptiva de gobernanza. Sin embargo, la idea de gobernanza corporativa contenida en él parte de la noción de costos de transacción expuesto por Coase¹⁰, pero además se fundamenta en el

⁸ En este artículo Williamson reflexiona sobre las finanzas corporativas desde el punto de vista de los “costos de transacción económica”. Un principio fundamental en su aproximación es que la oferta de bienes o servicios y su gobernanza necesitan ser examinados simultáneamente. Esgrime en esencia que la deuda y el valor de las corporaciones deben ser tratadas no sólo como instrumentos financieros alternativos, sino más bien como estructuras de gobernanza alternativas, argumentando que el que un proyecto sea financiado en función de su deuda o por su valor, depende principalmente de las características de sus activos (Williamson, 1988:567).

⁹ Entre dichos desarrollos destacan los brindados por cuatro economistas distinguidos con el Premio Nobel: en 1991, a Ronald Coase, por su descubrimiento y clarificación del significado de los costos de transacción y derechos de propiedad para la estructura institucional y funcionamiento de la economía; en 1993, a Douglass North (compartido con Robert Foegel), por haber renovado la investigación en historia económica, aplicando la teoría económica y métodos cuantitativos para explicar el cambio económico e institucional; y en 2009, a Williamson, por su análisis de la gobernanza económica, especialmente sobre los límites de la empresa, compartido con Elinor Ostrom, por su análisis de la gobernanza económica, especialmente de los recursos comunes.

¹⁰ En su breve pero paradigmático artículo “*The nature of the firm*” (1937), Coase pone en cuestión el supuesto sobre el cual la teoría económica edifica el concepto de la empresa, al señalar que la noción de un sistema económico coordinado por el sistema de precios es tan solo una descripción parcial, considerando que los mercados y la empresa son cuando menos dos mecanismos de coordinación. En el caso del mecanismo de mercado, el sistema de precios es el que orienta en forma descentralizada las necesidades y las oportunidades de la asignación de recursos, mientras que en la empresa, el principio de organización es diferente, debido a que es la jerarquía la que viene a orientar las necesidades y las oportunidades, siendo, por tanto, la autoridad la que lleva a cabo la reasignación de recursos. En función de lo anterior, Coase indica que si bien mercado y empresa son medios alternativos de organización económica para las mismas transacciones, es la empresa la que determina qué actividades deben ser organizadas internamente y por tanto, jerárquicamente y cuáles son aquellas que deben ser encargadas a otras empresas por vía del mercado

marco analítico que Williamson desarrolla ampliamente en, por lo menos, dos de sus más célebres publicaciones: *Mercados y jerarquías* (1975) y *Las instituciones económicas del capitalismo* (1985)¹¹.

Particularmente en este último libro, argumenta analíticamente que la empresa no es una simple función de producción o creación tecnológica, sino ante todo, es una creación organizativa y por tanto, una estructura de gobernanza o gobierno, un tipo particular de institución, a la cual le corresponden mecanismos propios que la distinguen del mercado. En esencia, las estructuras de gobernanza son entendidas como la forma en que las partes hacen cumplir lo que se establece en la contratación de una transacción.

Para Williamson, tanto las estructuras de gobernanza como los contratos son alternativas que las partes de una transacción tienen para tratar de afrontar la incertidumbre, disminuir el oportunismo y economizar la racionalidad limitada. Asimismo, el contrato es para él un acuerdo entre un comprador y un vendedor, en el que el precio, la especificidad de los activos y salvaguardas son los que definen los términos del intercambio; el contrato se establece para intercambios en los que en ausencia de alternativas de mercado estandarizadas, las partes diseñan normas de relaciones futuras en las que pueden confiar (Williamson, 1985)

Cabe decir lo anterior, porque a partir de estos desarrollos Williamson ofrece posteriormente una definición explícita de lo que entiende por gobernanza, como en el caso del artículo “*The theory of the firm as governance structure: From choice to contract*” (2002), en la que a partir del supuesto de que una transacción incorpora la triada conflicto, reciprocidad y orden, estipula que la gobernanza -entendida como la estructura de gobierno al interior de una empresa- es el medio para

¹¹ Cabe decir que Campell, Hollingsworth y Lindberg toman como referencia en reiteradas ocasiones en *Governance of The American Economy* (1991), los planteamientos de Williamson para explicar su perspectiva en torno a la gobernanza económica.

infundir orden con el fin de mitigar así el conflicto y para realizar el más fundamental de todos los acuerdos en economía, que es el intercambio voluntario para el mutuo beneficio (Williamson, 2002:180).

Una precisión adicional que conviene realizar es que si bien la gobernanza corporativa en Williamson (1988) es una idea más enunciada que explicada, lo cierto es que no puede dejarse de tomar como un punto de referencia en la investigación de lo que la gobernanza es, no solamente en el marco de la NEI y el uso que desde esta corriente de pensamiento se le confiere a los conceptos de gobernanza e instituciones para la economía y sociedad, sino en el campo de estudio que se ha desarrollado y que lleva precisamente ese nombre, gobernanza corporativa.

Finalmente, cabe precisar que en la literatura existente sobre gobernanza corporativa suele atribuirse a Coase este concepto, aunque por momento alguno Coase lo utiliza como tal, al menos en su artículo *The nature of the firm* (Coase, 1937) que suele citarse como referencia.

En todo caso, como bien lo apunta Hermet (2005), el concepto de gobernanza corporativa puede remontarse a 1937, año en que aún sin haberla bautizado como tal, Coase sienta sus bases al indicar que son las relaciones de cooperación internas de la empresa las que permiten eliminar o reducir los costos de transacción que se derivan de la adquisición de bienes o servicios, asentando así que:

“... Coase no inventa solamente la futura gobernanza corporativa. Él inaugura el neo-institucionalismo, esta escuela que a partir de ese momento, sale del marco estrecho de las relaciones internas de la empresa para interpretar en términos estrictamente económicos las relaciones sociales y políticas o igualmente la historia. Es en esta línea que le seguirán, después de los años 70, la obra de Oliver Williamson sobre las estructuras de la gobernanza de la empresa, luego la de Douglass North, quien en la década siguiente abarca las políticas públicas en toda su extensión. Desde esta primera fase, la gobernanza se transforma de hecho en una metáfora de la política, concebida como un

sistema en red que rige las relaciones de actores reunidos con objetivo de generar un provecho o una mejor gestión” (Hermet, 2005:27)¹²

- 3) La tercera publicación es *Sub-Saharan Africa. From crisis to sustainable growth. A long terme perspective*, que presenta el Banco Mundial en noviembre de 1989 a propósito de los problemas del desarrollo en la región.

Además de los análisis y la serie de opciones e ideas para guiar la formulación de estrategias de desarrollo de largo plazo en la región, este documento resulta de especial interés para el estudio del tema de la gobernanza, por diversas razones:

El Banco Mundial confiere en este estudio al término gobernanza un contenido institucionalmente delimitado: ubica como una de las causas del origen del débil desempeño económico la falla de las instituciones públicas (Banco Mundial, 1989:xii), pero además establece que lo que subyace en el conjunto de problemas del desarrollo en la región, es una “crisis de gobernanza”, definiendo a ésta última como “...el ejercicio del poder político para dirigir los asuntos de una nación” (Banco Mundial, 1989:60).

En la perspectiva de los autores de este estudio, no basta que los gobiernos de los países de la región consoliden los programas de ajuste emprendidos, sino que vayan más allá dirigiéndose a cuestiones fundamentales relacionadas con las instituciones, capacidades humanas, gobernanza, medio ambiente, crecimiento y distribución de la población y tecnología (Banco Mundial, 1989:1).

De hecho, el mismo Presidente del Banco Mundial subraya en la parte introductoria de este documento la importancia de que la iniciativa del sector privado y los mecanismos de mercado vayan de la mano con lo que denominan una “buena gobernanza, es decir, con un servicio público

¹² Esta cita es una traducción propia, con base en el texto original que está publicado en francés

eficiente, un sistema judicial confiable y una Administración Pública responsable con su público, además de un mejor balance entre gobernantes y gobernados mediante el fomento y promoción de organizaciones no gubernamentales, de base e intermedias (Banco Mundial, 1989:xii).

Otra razón por la que resulta relevante este estudio es porque a partir de él, el Banco Mundial introduce la gobernanza en la relación de parámetros operacionales que utiliza para sustentar sus programas de ayuda al desarrollo, al que le seguirán posteriormente otros organismos internacionales, entre otros, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), sobre los que se vuelve más abajo.

Conforme a lo expuesto, consideramos que el término gobernanza resurge originalmente en el campo de las ciencias económicas, en el que se utiliza como un concepto que posibilita describir o explicar el gobierno que rige las estructuras organizativas en la esfera privada, hecho que resulta novedoso no sólo por otorgarle un papel central para la comprensión y discernimiento de la dinámica de los procesos económicos y sociales y los cambios que estos observan, sino porque vienen a reconocer con ello -y a distinguir de facto- el gobierno privado con respecto al que se ejerce y desarrolla entre las instituciones públicas.

En el caso de Williamson (1975, 1985, 1988 y 2002), la idea de gobernanza se emplea originalmente en referencia a las estructuras y comportamiento de aquellas instituciones que escapan a la lógica de la esfera pública que, como la empresa, es explicada como una organización, cuya realidad es resultado de las acciones e interacciones de individuos que buscan sus intereses propios y cuyo gobierno –o gobernanza- se rige primariamente por un conjunto de acuerdos internos explicables en términos de costos de transacción, que son vistos como la unidad básica de análisis (Williamson, 1988:571).

La empresa, así entendida, es analizada posteriormente como una estructura de “gobernanza” en tanto que es una organización y son las instituciones internas de la empresa las que determinan en mayor grado su productividad, al asegurar que están mejor preparadas que los propios mercados para la solución de conflictos y por tanto, la empresa y sus instituciones desempeñan un papel central para el buen funcionamiento del sistema económico en su conjunto (Williamson, 2002)

En Streeck y Schmitter (1985), la gobernanza es utilizada en forma pionera para describir las formas de gobierno privadas emergentes en las sociedades industrializadas del capitalismo occidental, atribuyéndoles un papel relevante en la producción de propuestas de política pública impulsadas desde el gobierno, y que, como en el caso de las asociaciones corporativas, son no sólo necesarias en el orden social, puesto que compensan disfunciones de la comunidad, el mercado y el Estado (Streeck y Schmitter, 1985:28), sino importantes para el logro de resultados en el desempeño económico.

Esta misma idea no solo es tomada como punto de partida, sino profundizada con amplitud por Campbell, Hollingsworth y Lindberg en *Governance of the American Economy* (1991), en donde la idea de gobernanza se utiliza para describir y analizar las transformaciones que se presentan en los mecanismos que rigen las relaciones económicas.

Es, en este caso, una categoría de utilidad para demostrar que aunque cada sector de actividad responde a sus propios cambios tecnológicos, condiciones económicas y especificidades, y a pesar de que no hay leyes universales, las instituciones que gobiernan la actividad económica están sujetas a modificaciones que se impulsan por mecanismos de gobernanza; dinámica de cambio ésta que radica en la búsqueda de la eficiencia económica, pero también y de manera fundamental, en las luchas por el control estratégico y poder en los marcos del intercambio económico.

El Estado, en esta perspectiva, juega un papel central en la regulación de dichos cambios, pero –como la evidencia empírica de su análisis arroja-

también es posible considerar que estos ocurren primariamente a iniciativa de los productores. El Estado, por tanto, es un actor central pero deja ser el único y fundamental en el gobierno de los procesos económicos.

En esta perspectiva, el concepto de gobernanza, como bien lo puntualiza Aguilar (2008), *“... da cuenta de que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios (...) describe particularmente que el poder gubernamental en las áreas del crecimiento económico y del desarrollo social ha perdido su habitual preponderancia y que opera en unión con poderes privados y sociales, que acreditan razonablemente capacidad de autogobierno y solución de problemas de interés social...”* (Aguilar, 2008:84-85).

Finalmente, cabe decir que a diferencia del tratamiento que recibe el concepto en el campo de las ciencias económicas, la gobernanza en el caso del Banco Mundial resurge para denotar expresamente el ejercicio del poder político en la dirección de los asuntos públicos, consistentemente con el uso dado al término siglos atrás, pero en esta ocasión proporcionándole de nuevos contenidos: la gobernanza enfatiza ahora la *forma* en que se ejerce dicho poder y depende de esas formas que la dirección de los asuntos públicos contribuyan efectivamente al desarrollo.

El Banco Mundial entiende que las políticas de ajuste (al menos las aplicadas hasta ese momento en la región subsahariana) es una condición necesaria pero insuficiente para el desarrollo, si éstas no van acompañadas de una renovación política que asegure una mejor gobernanza. La gobernanza así se convierte en un concepto prescriptivo, pues advierte que para el logro de una “buena gobernanza”, son necesarias reformas que aseguren la eficiencia del servicio público, confiabilidad del sistema judicial, además del fomento de organizaciones no gubernamentales, de base e intermedias, entre otros.

Lo que tanto en las ciencias económicas como en la perspectiva del Banco Mundial está latente, es que el término gobernanza (*governance*) se usa para distinguir el gobierno de y entre nuevos actores, del gobierno (*government*) de las instituciones públicas como tradicionalmente se había entendido.

Finalmente, cabe decir que no descartamos la existencia de trabajos adicionales a los enunciados con anterioridad; sin embargo, consideramos que es a partir de estos cuando se puede detectar un crecimiento significativo en las referencias documentales sobre gobernanza.

De hecho, asumimos que es la década de los años noventa cuando la idea de gobernanza contemporánea empieza a tomar forma, observándose una clara configuración de áreas en las que el término gobernanza empieza a ser empleado como una categoría útil para la descripción, el análisis o teorización de fenómenos diversos, e incluso la prescripción de recomendaciones en torno a ellos, otorgando así de contenidos específicos y por ende de un carácter polisémico al concepto mismo de gobernanza, como se expone a continuación.

2. La gobernanza como un concepto normativo: la irrupción del término en el marco de las estrategias de desarrollo de organismos internacionales y supranacionales

Podemos afirmar que son algunos organismos especializados y programas del sistema de Naciones Unidas, así como la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), quienes proporcionan una incuestionable visibilidad internacional al término gobernanza desde el inicio de los años noventa y quienes, en gran medida, abren la puerta para la reflexión y debate en torno a él, así como para su posterior adopción por parte de otros organismos supranacionales, como la Comisión Europea.

Lo anterior, si se considera que son estas instituciones quienes en forma pionera hacen uso del término gobernanza, para referir abiertamente un modelo de gobierno que, desde su perspectiva individual y experiencia,

deberían adoptar sus países miembros para asegurar el desarrollo económico, político y social, con arreglo a sus políticas de apoyo, en un período de álgidos debates motivados por, cuando menos, dos sucesos de relevancia:

El proceso de redefinición de las funciones del Estado puesto en marcha en una miríada de países, frente a las profundas transformaciones que hacia la década de los años ochenta experimenta el sistema económico internacional, en cuyo marco surge y se desarrolla una serie de iniciativas de reforma de las administraciones públicas para contribuir a la superación tanto del déficit fiscal como de los serios problemas de operación, eficiencia y eficacia que los gobiernos evidencian en esos momentos, para asegurar la producción y prestación de bienes y servicios públicos.

Aunado a lo anterior, el fracaso que observan hacia esas fechas las políticas de ajuste y cambio estructural contenidos en los programas de reforma que impulsa el denominado Consenso de Washington (que se aplican inicialmente en la región Latinoamericana en respuesta a las crisis desatada en 1982); medidas todas ellas que alcanzan una de sus máximas expresiones en las crisis sucesivas desatadas después de 1994, en países de economía emergente como México, Tailandia, Corea del Sur, Rusia, Argentina y Turquía.

2.1 El caso de Banco Mundial

Entre las instituciones internacionales, sin duda alguna es el Banco Mundial (BM) quien marca la pauta a seguir, no sólo por el hecho de ser la primera en poner la gobernanza en el centro del debate sobre los problemas del desarrollo, como se refirió con anterioridad, sino también por la prioridad que da al tema, colocándolo como un asunto de relevancia en su agenda con la integración de grupos de trabajo *ex profeso*.

Este hecho le permite generar una serie de reportes, documentos de trabajo y publicaciones desde los inicios de los años noventa y presentarlos a la

comunidad internacional, a través de los cuales define y amplía con profusión su concepto de gobernanza, así como su perspectiva sobre los alcances y consecuencias que ésta tiene para el crecimiento económico.

De los contenidos principales de esta amplia producción¹³, a continuación analizamos y presentamos algunas consideraciones sobre las características y modalidades que observa su concepto de gobernanza, así como de los procedimientos que sigue para operacionalizar el concepto y anteponer sus criterios de gobernanza como condicionante para la instrumentación y desarrollo de sus programas y proyectos de ayuda financiera a sus países miembros:

- 1º La gobernanza en la perspectiva y experiencia del Banco Mundial no puede considerarse como un concepto estable.

Contrariamente, es un concepto que varía a través del tiempo –de manera fundamental en la década de los años noventa- como resultado de una agenda amplia que construye y desarrolla consistentemente con sus estrategias y programas que justifican su intervención en los asuntos del desarrollo entre sus países miembros.

De hecho, en tan solo una década adecua en por lo menos tres ocasiones su definición del concepto que tiene sobre gobernanza, como se muestra de manera esquemática en el cuadro I.

¹³ Se toman en consideración fundamentalmente los siguientes documentos generados por el Banco Mundial: *Governance and economy: A review* (1991); *Governance and development* (1992); *Governance. The World Bank's experience* (1994); *Governance and returns on investment. An empirical investigation* (1995); *World development report 1997. The State in a changing world* (1997). *Evaluation & development. The institutional dimension* (1998); *Governance Matters* (1999); *Linking Community empowerment, decentralized governance, and public service provision through a local development framework* (2005); *The worldwide governance indicators project: answering the critics* (2007); *Governance Matters VIII. Aggregate and individual governance indicators 1996-2008* (2009), así como *Can disaggregated indicators identify governance reform priorities?* (2010)

CUADRO I
DEFINICIONES DE GOBERNANZA DEL BANCO MUNDIAL

Año	Fuente	Definición
1989	<i>Sub-Saharan Africa. From crisis to sustainable growth</i> (p. 60)	Es el ejercicio del poder político para dirigir los asuntos de una nación
1992	<i>Governance and development</i> (p. 3)	Es la forma en la cual el poder es ejercido en la conducción de los recursos económicos y sociales para el desarrollo de un país
1999	<i>Governance matters</i> (p.1)	Son las tradiciones e instituciones por las cuales la autoridad es ejercida en un país. Incluye: 1) el proceso por el cual los gobiernos son electos, monitoreados y reemplazados; 2) la capacidad del gobierno para formular e implementar eficientemente políticas sólidas y 3) el respeto de los ciudadanos y el estado para las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos

FUENTE: Elaboración propia

2º El Banco Mundial es tal vez la primera y única institución que hace una referencia explícita de la fuente que toma en cuenta para definir su concepto de gobernanza, despejando así algunas de las dudas que genera el uso del vocablo –al menos hasta el inicio de los años noventa, que es cuando empieza a abrirse el debate sobre el tema-, puesto que establece una denotación específica e institucionalmente delimitada para el término.

De ello da cuenta el reporte *Governance and development* (1992) –que es el segundo título que el Banco Mundial dedica expresamente al tema de la gobernanza¹⁴-, en el que indica que su definición está estructurada

¹⁴ A pesar de que incluso es el mismo Banco Mundial quien identifica *Governance and development* (1992) como el primer “reporte” expresamente sobre el tema de gobernanza (V., Banco Mundial, 1994:vii), cabe señalar que de acuerdo con la investigación documental realizada, todo parece indicar que el primer título que publica el Banco Mundial es *Governance and Economy: a review*, que aparece como un documento de trabajo fechado en diciembre de 1991. En este texto –como el mismo título sugiere- se hace una revisión del concepto de gobernanza, desde la perspectiva histórica y su evolución en la Europa occidental, así como de las aproximaciones de la ciencia política, la economía institucional y el desarrollo gerencial, con base en lo cual se plantea la gobernanza como un tema del desarrollo, particularmente a partir de la caracterización de aspectos específicos de ésta, como la responsabilidad, “apertura”

con base en la que proporciona el *Webster's New Universal Unabridged Dictionary* (1979, citado por el Banco Mundial), que establece que la gobernanza en general tiene tres aspectos distintivos:

- a) la forma del régimen político (parlamentario o presidencial, militar o civil y autoritario o democrático);
- b) los procesos por los cuales la autoridad es ejercida en la conducción de los asuntos económicos y sociales de un país, y
- c) la capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas y, en general, delegar funciones de gobierno.

No obstante, en ese mismo texto aclara que su definición solo considera los dos últimos aspectos y que excluye el primero, debido a que cae fuera de su mandato¹⁵.

Con base en este orden de ideas, identifica expresamente cuatro áreas de gobernanza que, entiende, son compatibles con su mandato: gestión del sector público, responsabilidad, marco legal para el desarrollo e información y transparencia (Banco Mundial, 1992:2).

- 3º Es el primer organismo que “institucionaliza” –como él mismo lo indica– el tema de la gobernanza en su agenda para el desarrollo.

El texto de 1992 resulta, en tal virtud, un documento clave, ya que en él se plasman algunos señalamientos en torno a su mandato, que vendrán a justificar, desde su perspectiva, su intervención en la forma en que se gobierna entre sus países miembros.

- En primera instancia, recuerda que tal como se asienta en los artículos de su Acuerdo Constitutivo, su mandato es promover el desarrollo económico y social sostenible, y que en el memorándum de

(*openness*) –que posteriormente será identificada como transparencia– y la previsibilidad del marco de las leyes, factores todos estos considerados como fundamentales para un buen desempeño económico.

¹⁵ Para una ampliación, V. Banco Mundial, 1992, pp. 2, 3 y 58

su Consejo General se identifican claramente los aspectos de gobernanza que quedan fuera de su mandato¹⁶, por lo que toda preocupación que en materia de gobernanza se tenga en el Banco, debe guiarse por su mandato.

- Ante la evidente insuficiencia de este marco para justificar su intervención en la forma en que se gobierna, en el texto de este reporte se introducen un par de citas de Ibrahim Shihata, Vicepresidente Senior y Consejero General del Banco Mundial, que abren la veta para tales efectos, al reconocer el ámbito de la gestión del sector público como el único en el que puede obtener “una experiencia operacional directa”. Dichas citas indican que en el memorándum de referencia:

“(se) sugiere que la gobernanza puede, sin embargo, ser relevante para el trabajo del Banco si es dirigida en términos de tener un buen orden y disciplina en la conducción de los recursos de un país. Así, el Banco podría tener la necesidad de fomentar, por ejemplo, la reforma del servicio civil, la reforma legal y responsabilidad para los fondos públicos y disciplina presupuestaria” (Shihata, 1991, citado por el Banco Mundial, 1992:5) ... “el Consejo General del Banco ordena ‘un marco legal para que el Banco trate con este tema como prelude para cualquier futuro análisis sobre la manera en la cual el Banco pueda encargarse de ella operacionalmente’ (Shihata, 1991)” (Banco Mundial, 1992:3)¹⁷

- 4º Es el primer organismo que tiende a justificar la gobernanza como un medio para lograr la eficacia en los programas del desarrollo.

¹⁶ Se refieren al hecho de que el Banco no puede estar bajo la influencia política de alguno de sus países, miembro; a la no interferencia en la política partidista de alguno de éstos; no tomar parte entre los países miembros de la unión de industriales para influir en la orientación política o comportamiento de un miembro prestatario; no puede ser influido en sus decisiones por los factores políticos que no tienen un efecto preponderante económico; y de que su personal no debe construir sus juicios sobre las reacciones posibles de un miembro particular. Para una ampliación, V., Banco Mundial, 1992:5

¹⁷ Estas citas son una traducción propia, con base en el texto original que está publicado en inglés. Para una ampliación, V., Banco Mundial, 1992

De hecho, el Banco Mundial establece explícitamente que su interés por la gobernanza surge de su preocupación para que los esfuerzos que soportan el desarrollo sean eficaces, por lo que una buena gobernanza -definida desde el inicio como sinónimo de una sólida conducción del desarrollo (Banco Mundial, 1992:1)- debe extenderse más allá de la construcción de capacidades de gestión del sector público, encaminándose hacia el estímulo o fomento a la formación las reglas e instituciones que provean un marco fiable y transparente para la conducción de los asuntos públicos y privados, así como hacia la responsabilidad para el desempeño económico y financiero (Banco Mundial, 1992:3).

La eficacia de sus programas y proyectos de ayuda al desarrollo, desde este razonamiento, queda entonces condicionada a la capacidad de los gobiernos para lograr un sector público que asegure una buena gobernanza. La gobernanza, así, adquiere un peso específico al ser exaltada como un factor para la eficacia.

Si ya en 1989 había diagnosticado para la región del Sub-Sáhara, la “crisis de gobernanza” como causa del fracaso de las estrategias del desarrollo, con los planteamientos que introduce en el texto de 1992 refuerza la fórmula para profundizar su razonamiento: No fallan las estrategias propuestas por el Banco para el desarrollo, fallan los gobiernos en su implementación.

Baste mencionar que bajo el argumento de que los programas y proyectos pueden ser sólidos desde el punto de vista técnico, pero resultar insuficientes –como su experiencia le demuestra- si no están vinculados a la calidad del gobierno, el Banco Mundial indica que la gobernanza se erige así en un factor central para la creación y sostenimiento de un entorno que propicie un desarrollo sólido y equitativo, siendo un complemento esencial para una sólida política económica (Banco Mundial, 1992:1).

No hay que olvidar que estos planteamientos se dan prácticamente en el contexto de revisión crítica que se verifica al interior del mismo Banco casi en paralelo, en torno a los resultados obtenidos en sus programas y proyectos, y que alcanza una de sus más elocuentes expresiones en el famoso reporte presentado por el ex Vicepresidente del Banco Mundial, William Wapenhans (octubre, 1992)¹⁸

Justificado con estos razonamientos, el Banco Mundial entonces abre el diagnóstico sobre lo que –entiende- es la “naturaleza” de los problemas de la gobernanza, incorporando una serie de planteamientos del mundo académico en su análisis, de manera destacada aquellos que convergen con la teoría de los costos de transacción y la economía neoinstitucional. Entre tales planteamientos, cabe destacar los siguientes:

- De inicio, deja en claro que los gobiernos solo pueden proveer dos clases de bienes públicos: Reglas para hacer que los mercados trabajen eficientemente e intervenciones correctivas donde hay fallos del mercado (Mc Lean 1987:19-21, citado por el Banco Mundial, 1992:6).

En su perspectiva, ello supone que deben existir las instituciones y un marco de apoyo para que el Estado cree y refuerce las reglas, establezca la ley y el orden y asegure los derechos de propiedad, ya que en ausencia de éstos, la producción e inversión se disuaden y se

¹⁸ En dicho reporte –que considera al momento de su elaboración cerca de 1800 proyectos en 113 países- se reconoce que el 37.5% de proyectos terminados en 1991 fueron calificados como fallidos por el mismo personal del Banco, frente al 15% y el 30.5% que recibieron esta misma calificación en 1981 y 1989, respectivamente, observando un “dramático” 150% de aumento de fracasos en una década, siendo los sectores más afectados los de abastecimiento y saneamiento de agua (43%) y los del sector agricultura (42%). Asimismo, el informe enfatiza que este fenómeno no era un hecho aislado, al extenderse también a los proyectos emprendidos en sectores tradicionalmente fuertes, como el de telecomunicaciones, energía, industria y asistencia técnica, cuyos resultados en 1991 presentaron serias afectaciones, ascendiendo al 18%, 22%, 17% y 27% respectivamente; mientras que las áreas de préstamos también presentaban problemas importantes: Pobreza (28%), medio ambiente (30%) y la reforma del sector público y privado (23%). Para una ampliación del contenido del reporte, V., <http://www.whirledbank.org/ourwords/wapenhans.html>; asimismo, las recomendaciones que Wapenhans presenta a partir de este reporte <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/37494/FinancialAnalysisPractice.pdf>

dificulta el desarrollo, debido a que los altos costos de transacción inhiben tales actividades.

- Bajo estos supuestos, abre asimismo un razonamiento en torno al por qué “los gobiernos fallan”.

Reconoce, en primera instancia, que las características institucionales para la conducción del desarrollo varían ampliamente entre países por razones históricas, geográficas y culturales, por lo que no se puede hacer una generalización ni resulta práctico realizar una taxonomía clasificando a los países por diferentes características de gobernanza.

Sin embargo, afirma que una “pobre gobernanza” es fácilmente reconocible, siendo sus “principales síntomas” la falta de claridad en la separación de lo público/ privado, que tiende al desvío de los recursos públicos para beneficio de intereses privados; la ausencia de un marco de leyes fiable y sobre el comportamiento del gobierno, que conduce a la arbitrariedad en el uso de las leyes y reglas; la existencia de excesivas reglas, regulaciones, requerimientos para permisos, etc., que impiden el funcionamiento de los mercados; además de inconsistencia en prioridades con el desarrollo, con distracción de recursos, así como falta de transparencia y concentración en la toma de decisiones.

Estos problemas, caracterizados como una débil o pobre gobernanza, en la lógica del Banco Mundial derivan de la falta de capacidad o voluntad de los gobiernos; asimismo, considera que cuando ocurren en forma conjunta o se expresan en forma importante, crean un ambiente hostil para el desarrollo, probando ser particularmente dañinos para el papel de “intervención correctiva” del gobierno

- 5º Proporciona un concepto de gobernanza adecuado a sus ámbitos de intervención, para lo cual el BM identifica las cuatro dimensiones de la

gobernanza que son útiles para los fines de su trabajo y que caen dentro del campo de acción de la institución:

Mejoramiento de la gestión del sector público. Esta dimensión es descrita con base en las acciones emprendidas por él en años previos a la publicación y no dedica mucho espacio a este tema, esgrimiendo que en el reporte presentado en 1991¹⁹ se aborda ampliamente el tema.

Sin embargo, deja asentado que esta dimensión considera tres áreas centrales:

- la gestión del gasto público, con énfasis en los programas de inversión pública, procesos presupuestarios y esfuerzos para mejorar la ejecución y monitoreo de programas de gasto público;
- la reforma del servicio civil, con medidas de contención en el corto plazo y de mediano plazo orientadas al reforzamiento en la administración del personal y a elevar la eficiencia y eficacia de agencias públicas; así como
- la reforma del sector paraestatal, con acciones encaminadas tanto a racionalizar el tamaño de las empresas públicas, con acciones de privatización, reestructuración o liquidación, como a mejorar la competitividad, pero también a mejorar las relaciones entre gobierno central y empresas públicas con miras a incrementar el retorno de inversiones del gobierno.

Responsabilidad (accountability/rendición de cuentas). La define llanamente como el medio que permite sostener a los funcionarios que son responsables de sus acciones (Banco Mundial, 1992:13) y considera que este tema es fundamental no sólo dentro del gobierno sino para el sistema económico.

¹⁹ Se refiere al reporte “*The Reform of Public Sector Management: Lessons from Experience*”, que aparece publicado en 1991 en el número 18 de la serie *Policy and Research*.

En su perspectiva, son múltiples los factores que condicionan su ejercicio (características culturales, historia, instituciones políticas, capacidades administrativas y el acceso público a la información), por lo que varía de país a país; aunque la responsabilidad debe actuar sobre dos ámbitos fundamentales:

Al nivel macro, sobre los objetivos económicos, asegurando la congruencia entre las políticas públicas y su implementación, así como la asignación y uso eficiente de los recursos públicos, para lo cual se tornan necesarios sistemas de responsabilidad financiera (efectivo control del gasto y manejo de dinero, auditoría externa que refuerce el control del gasto con la exposición y sanción en contra del dispendio y la corrupción y mecanismos para revisar y actuar sobre resultados auditados, así como capacidad y voluntad de los gobiernos para monitorear su desempeño económico), así como responsabilidad en el desempeño económico en general (fortalecimiento de la función de monitoreo y evaluación).

Al nivel micro, sobre la inversión eficiente, así como en la producción y suministro de bienes y servicios en el sector público. Este nivel de responsabilidad, en su perspectiva, puede reforzar el ámbito macro cuando hay competencia (oportunidad del público para “salir” cuando está descontento con un servicio) y participación (“voz”) en la medida que ésta permite al público ejercer influencia sobre la calidad o volumen de un servicio a través de la articulación de preferencias o demandas.

La descentralización, para el Banco, es así un vínculo que puede favorecer la articulación de ambos niveles de responsabilidad, ya que puede permitir mejoras significativas en eficiencia y eficacia reduciendo la sobrecarga de las funciones del gobierno central y mejorando el acceso a la toma de decisiones y participación a niveles más pequeños de gobierno.

No obstante, considera que si no es adecuadamente gestionada, la descentralización también puede propiciar un deterioro en el uso y control de recursos, especialmente en el corto plazo e incluso, una descentralización radical puede debilitar seriamente la capacidad de los gobiernos centrales para dirigir la economía a través de medios fiscales y monetarios.

Marco legal para el desarrollo. El imperio de la Ley (*the rule of law*²⁰) es para el Banco un aspecto necesario y fundamental para la creación de un escenario lo suficientemente estable para los actores económicos, para evaluar las oportunidades y riesgos económicos, para hacer inversiones sobre capital y trabajo, para las transacciones de negocios y para tener un seguro razonable o recursos contra interferencias arbitrarias o expropiaciones.

En tal sentido, considera que el vínculo entre el Estado de Derecho con el uso eficiente de recursos y la inversión productiva debe ser entendido como el aspecto más importante del desarrollo económico y por tanto, tratado en escenarios de los más específico y diferenciado desde el punto de vista cultural y político.

Para establecer esto, el Banco expone que de las diferentes definiciones existentes en torno al Estado de Derecho, se pueden extraer dos dimensiones:

- la instrumental, que concentra los elementos necesarios para que un sistema de leyes exista, y
- la sustantiva, que se refiere al contenido de la ley y conceptos (v.gr. justicia, imparcialidad y libertad)

En función de esta distinción, considera que la dimensión formal necesita ser complementada por principios sustantivos del Estado de Derecho para crear un sistema legal justo o razonablemente válido, lo

²⁰ *The rule of law* puede traducirse al español como imperio o gobierno de la ley, extendiéndose su uso en la lengua española también como Estado de Derecho

que para el Banco, en un sentido general, significa un sistema que conduzca al desarrollo, es decir, uno que facilite el crecimiento y responda a las necesidades de los pobres.

Dado que su disertación sobre el imperio de la ley se enfoca sobre el nivel más básico, es decir, el proceso de formulación y aplicación de las reglas²¹ (Shihata, 1991, citado por el Banco Mundial, 1992:30), destaca cinco elementos que considera críticos a tales efectos:

- 1) Conocimiento por adelantado del conjunto de reglas, lo que implica no sólo coherencia entre éstas, sino su comunicación con exactitud, claridad y efectividad y la aplicación de reglas conocidas por adelantado, es decir, la no retroactividad de la ley
- 2) Vigencia de las reglas y su efectivo cumplimiento, lo cual requiere de una administración efectiva asumiendo que la ley no sólo es un conjunto de reglas sino también comprende procedimientos e instituciones para su implementación.
- 3) Aseguramiento de mecanismos para la aplicación de las reglas, tanto para asegurar también que los funcionarios de gobierno son sujetos a la ley como lo están los ciudadanos privados, como para garantizar su previsibilidad, propiciando márgenes de discrecionalidad como un contrapeso al formalismo legal, que permita atender situaciones que no hayan podido ser predichas por las legislaturas.

Sin embargo, considera que el poder discrecional en la ley siempre debe ser limitado y que directrices básicas para el ejercicio de discrecionalidad requieren que cualquier ejercicio de poderes esté basado en la justificación de motivos para su aplicación con coherencia, justicia e imparcialidad y con plena vinculación con el con el marco de objetivos, políticas, principios y reglas.

²¹ Las reglas por el Banco son entendidas en un sentido amplio, refiriéndose a la legislación, decisiones de tribunales, directrices y regulaciones. V., Banco Mundial, 1992:31

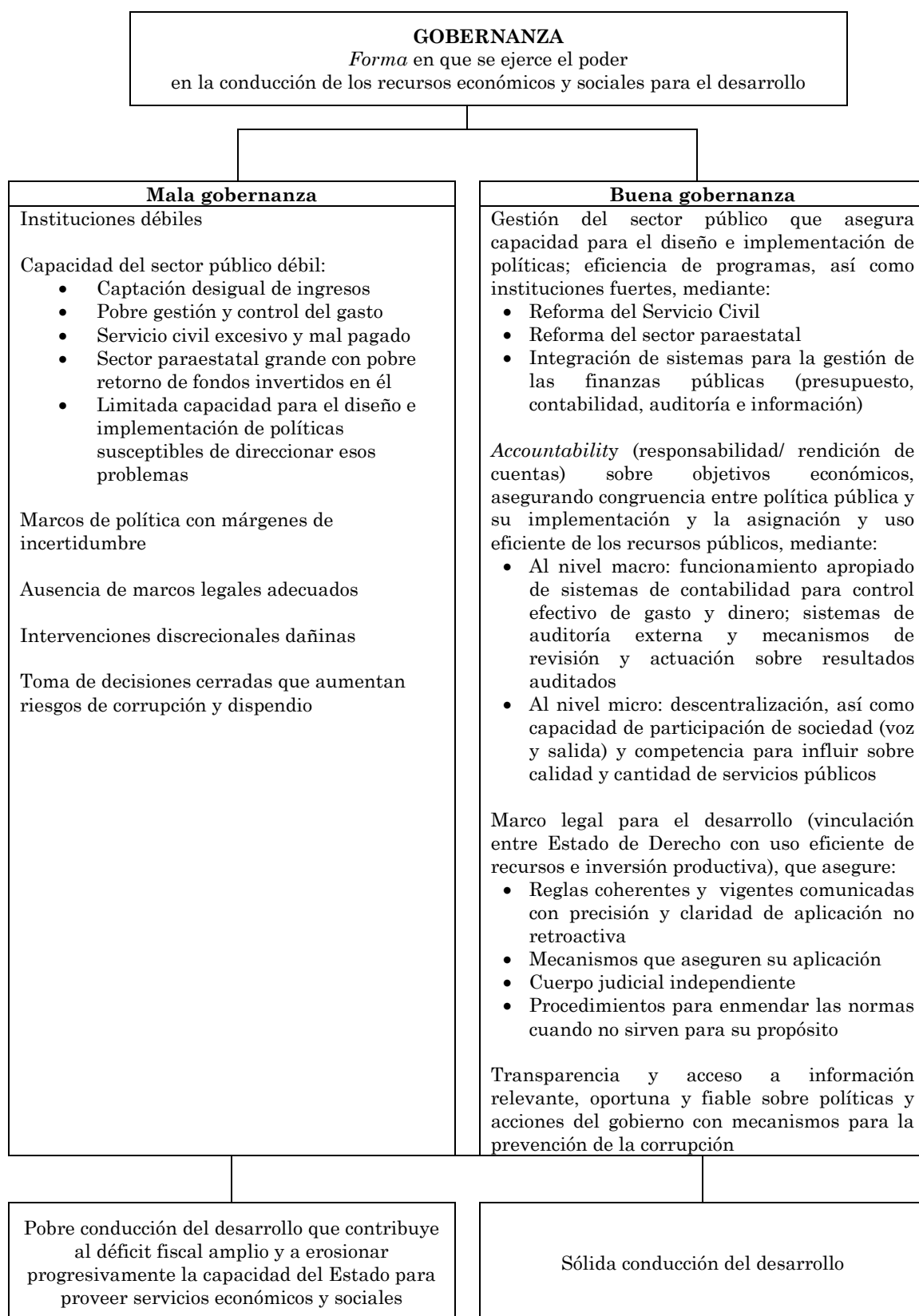
- 4) Resolución de conflictos a través de decisiones vinculantes de un cuerpo judicial independiente. En su perspectiva, la existencia de un sistema judicial creíble es importante para asegurar que los arreglos contractuales privados sean respetados y que la ley sea aplicada uniformemente por el Ejecutivo
- 5) Existencia de procedimientos para enmendar las reglas cuando no sirven ampliamente a su propósito, asumiendo que contribuye decisivamente a la creación de un clima de previsibilidad y estabilidad y va en contra de la arbitrariedad gubernamental. Así, considera que los procedimientos de enmienda o abrogación de leyes deben ser públicamente conocidos

Información y transparencia. Lo anterior, al considerar que para asegurar la competitividad en una economía de mercado se requiere que los actores tengan acceso a información relevante, oportuna y fiable si se asume que la información acerca de la economía, las condiciones del mercado, las políticas gubernamentales y sus intenciones es central para los cálculos del sector privado y es el sector público quien en todos los países se convierte en la principal fuente de información.

Más allá de los casos especiales en los que el gobierno tiene razones legítimas para retener cierto tipo de información (seguridad nacional, cambios en las tasas de cambio, etc.), en la perspectiva del Banco hay tres áreas en las cuales resulta benéfico mejorar la información y propiciar la mayor transparencia: la eficiencia económica; la transparencia como medio para prevenir la corrupción, así como la importancia de la información en el análisis, articulación y aceptación de las opciones de política pública, presentando una serie de ejemplos y casos para cada una de estas áreas.

En el siguiente Cuadro se presenta un resumen de estos planteamientos.

CUADRO II
CONCEPTO DE GOBERNANZA DEL BANCO MUNDIAL AL INICIO DE LOS AÑOS NOVENTA



FUENTE: Elaboración propia, con base en Banco Mundial 1992 y 1994

Aunque en *Governance and development* los temas relativos a las restricciones que plantea su mandato son abordados de manera tangencial, su incorporación en el texto resulta importante, particularmente a la luz de la forma en que justifica sus preocupaciones por el desarrollo. Lo anterior, si se considera que le permite en adelante la incorporación plena del tema en su agenda, bajo el entendido que su mandato acredita su actuación.

- 6° Es el primer organismo que publica un reporte para dar cuenta de los resultados que ha tenido en dos años de desarrollo de su agenda de gobernanza. Dicho reporte está contenido en el documento *Governance. The World Bank's experience* (1994), en el que los resultados están referidos particularmente a la región de Latinoamérica y el Caribe

Consistentemente con las líneas discursivas esgrimidas con anterioridad, en el reporte justifica de inicio su intervención, al indicar que en su análisis de la gobernanza, el Banco Mundial traza una clara distinción entre las dimensiones política y económica del concepto, atendiendo a los artículos de su acuerdo constitutivo, que le prohíben explícitamente su interferencia en los asuntos políticos internos de los países e indica que: “(...) *requiere tomar en cuenta solo consideraciones económicas en sus decisiones. Así, el llamado del Banco a la buena gobernanza y su preocupación con la responsabilidad, transparencia y el imperio de la Ley han de ser exclusivamente con la contribución que tienen al desarrollo social y económico*” (Banco Mundial, 1994:vii)

Bajo esta lógica, queda claro que las fronteras de intervención del Banco Mundial en política quedan mediatizadas a través del discurso de la gobernanza pues el fin de ésta es el desarrollo.

Por otra parte y más allá de los datos cuantitativos e información sobre los resultados que el Banco obtiene en los primeros años de trabajo con el tema de gobernanza, conviene recuperar tres contenidos del reporte *Governance. The World Bank's experience* (1994), puesto que anticipan

las decisiones que guían en los años siguientes el proceso de fortalecimiento y consolidación de su concepto de gobernanza y en consecuencia, la metodología que desarrolla para su operacionalización e inclusión como un elemento de central importancia en sus proyectos de ayuda financiera.

- El primer elemento es la agregación de temas adicionales a los cuatro componentes de gobernanza que se identifican en el reporte de 1992, siendo centralmente éstos el diálogo en materia de política; la exploración y acceso a las principales corrientes participativas en el diseño e implementación de los proyectos de financiación y la preparación de reportes sobre los países; gasto militar y derechos humanos.

Si bien estos temas habían sido referidos en 1992 como unos de tantos asuntos objeto de su reflexión, lo interesante es que en el reporte de 1994 se presentan desde el inicio como nuevos temas que se incorporan a la agenda, recibiendo un tratamiento igual que los componentes de gobernanza relativos a gestión del sector público, responsabilidad, marco legal para el desarrollo, así como a transparencia e información, ofreciendo una somera justificación pues solo indica que forman parte de sus actividades.

Se puede decir que con ello, el Banco establece la fórmula para lo que posteriormente se observa como un ajuste permanente y *a modo* de los componentes de la gobernanza en función de lo que las circunstancias impongan, como se puede apreciar más adelante. Pero adicionalmente, para resumir los lineamientos que bajo la idea de gobernanza –o buena gobernanza- deberían ceñirse sus países miembros para obtener ayuda financiera para el desarrollo.

Así, la buena gobernanza queda establecida como formulación transparente de políticas predecibles y abiertas; una burocracia con ética profesional; un Ejecutivo responsable de sus acciones y una

sociedad civil participativa en los asuntos públicos, y todo ello bajo un Estado de Derecho (Banco Mundial, 1994:vii)

- Un segundo aspecto que llama la atención es la apertura de un nuevo rubro en su agenda, para la incorporación de asistencia a los países en desarrollo en materia de “capacidad de gobernanza”, entendiéndola como la capacidad del Estado para evitar su “captura” por intereses económicos prominentes y para formular e implementar políticas en favor del interés público (Banco Mundial, 1994:xix).

A estos efectos esgrime que su experiencia en dos años de trabajo en gobernanza muestra que los ajustes estructurales imponen altos costos en diversos segmentos de la sociedad y que existe debilidad de los Estados para resistir la presión de intereses económicos prominentes, por lo que los programas de investigación del Banco deberían orientarse a explorar las condiciones bajo las cuales los gobiernos de los países en desarrollo pueden desplegar suficiente capacidad de gobernanza para vencer la resistencia y política, así como diseñar e implementar políticas de ajuste apropiadas y sostener el curso de la reforma económica (Banco Mundial, 1994:xix).

- El tercer aspecto se refiere a la flexibilidad que desde este documento se empieza a abrir para usar el término gobernanza a efecto de trasladarla hacia situaciones específicas.

Sobre lo anterior, cabe indicar que en *Governance. The World Bank's experience* (1994)²² subraya que aunque la definición que el Banco tiene sobre gobernanza describe las condiciones de un país como un todo, el término también puede ser aplicado en un sentido más específico, como “gobernanza corporativa”²³, o bien como lo hace el

²² *Op. cit.* Banco Mundial, 1994

²³ Entiende por gobernanza corporativa el marco legal, las instituciones regulatorias, y la cobertura de requerimientos que condicionan la manera en que el sector empresarial es gobernado

Banco de Desarrollo de África, al introducir las nociones de “macro, meso y micro” gobernanza en referencia a los niveles de la gobernanza.

Asimismo, aclara que otras organizaciones multilaterales hacen uso del término en el mismo sentido que el Banco Mundial, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), aunque poniendo énfasis en el aspecto relativo a la modernización administrativa; o bien, como el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, que emplea también del término pero vinculándolo con el desarrollo participativo, derechos humanos y democratización; e incluso como lo hace la *Overseas Development Administration* del Reino Unido, que incorpora el término de buena gobernanza o buen gobierno, para enfatizar el aspecto normativo y facilitar su utilización como guía para la asignación de recursos aplicando criterios diseñados desde las dimensiones política y económica de la gobernanza²⁴.

De una revisión exhaustiva a la relación de los documentos públicos que el Banco genera durante el período comprendido de 1994 a 1999²⁵, se puede observar lo siguiente:

- Después de la presentación de los documentos de 1992 y 1994, uno de los aspectos que más llama la atención son los magros resultados que obtiene el Banco en sus esfuerzos para operacionalizar su concepto de gobernanza. De hecho, no es sino hasta finales de la década de los años noventa cuando -con la presentación de *Governance matters* (1999)- el Banco da a conocer una metodología más estructurada para medir el impacto de la gobernanza en el desarrollo, que supone, como se revisa más abajo, una nueva adecuación a la definición que da al término gobernanza.

²⁴ Para una ampliación, V. Banco Mundial, 1994:xiv

²⁵ Dichos documentos pueden ser revisados en la sección de Documentos y Reportes del sitio web del Banco Mundial, que posibilita el acceso a 130 mil documentos en línea generados por la institución. Para una ampliación, V., <http://documents.worldbank.org/curated/en/home>

Cabe destacar, en este sentido, los contenidos del documento *Governance and returns on investment. An empirical investigation* (Banco Mundial, 1995), el cual puede ser considerado tal vez como el primer esfuerzo de la institución para operacionalizar su concepto de gobernanza.

Como el mismo título indica, se trata de una investigación empírica que se desarrolla usando datos del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, con el objeto de examinar el vínculo existente entre el desempeño de proyectos financiados por el Banco y varios indicadores de gobernanza de países.

Entre sus resultados, se asienta que hay un fuerte vínculo estadístico –y “posiblemente causal”- entre libertades civiles y desempeño de los proyectos (países con mejores libertades civiles, mayor tasa de retorno de inversión) y que el tipo de régimen político (autoritario o democrático) no afecta significativamente el desempeño de los proyectos.

Pero lo que más llama la atención de este documento, es la reserva que de inicio se establece para encontrar evidencia empírica del efecto de la gobernanza sobre el desempeño económico, al asumirse que existen problemas de definición y medición que permean, por ejemplo, al nivel de los *inputs* (qué es apropiado medir de la buena gobernanza) y los *outputs* (qué es la eficacia de un gobierno).

En función de ello, los autores de esta investigación reconocen que pueden hacer un progreso empírico explorando la conexión gobernanza-desarrollo únicamente limitando su enfoque; de hecho, optan por aislar primeramente el indicador de desempeño económico –retorno de inversión de los proyectos gubernamentales financiados por el Banco Mundial- y relacionarlo con dos “dimensiones limitadas” de gobernanza: el grado de libertades civiles y el tipo de régimen político.

Con respecto al aspecto de la gobernanza, los mismos autores indican que aun existiendo consenso, la definición que se tiene de gobernanza (se

refiere a la proporcionada por el Banco en 1992), es elusiva y que aunque hay diversas dimensiones de la gobernanza que típicamente varían (v. gr. estabilidad política, transparencia, administración competente, respeto a derechos humanos, etc.) hay distinciones conceptuales, lógicas y empíricas. Desde su experiencia, afirman que hay casos claros de gobiernos eficaces pero no democráticos; de gobiernos democráticos pero corruptos o de gobiernos democráticos con abuso de derechos humanos.

En función de esas dificultades de definición, los autores de este estudio proceden, por tanto, al aislamiento de solo dos de los muchos posibles elementos de gobernanza: la extensión de las libertades civiles y la extensión de las libertades políticas y tipo de régimen, ignorando otros factores potencialmente importantes; es decir, indican expresamente que no abordan los procesos de toma de decisión gubernamental, ni miden directamente el grado de responsabilidad gubernamental, etc.

De hecho, aclaran que han seleccionado las dimensiones política y civil por tres razones: son al menos cuantificables de forma verosímil y son medidas empíricas que realmente existen; en su perspectiva, esas dimensiones atraviesan (aunque imperfectamente) los aspectos de responsabilidad, apertura y Estado de Derecho y esos mismos indicadores de libertades civiles y políticas están siendo contrastadas cada vez más en regresiones de crecimiento país.

Cabe decir que para cada variable de gobernanza contrastada, estiman cuatro especificaciones que incluyen varios grados de control de variables:

- a) solo características estructurales del país;
- b) esas mismas variables más modelos regionales;
- c) características estructurales y del país con variables de política y
- d) esas mismas variables más modelos regionales.

Asimismo, para estimar y reportar cada una de esas especificaciones, los autores exploran el posible carácter endógeno de las variables políticas y de gobernanza, y en este sentido, presentan la siguiente clasificación de las variables independientes:

- Exógenas y/o variables estructurales, incluyendo la proporción capital/trabajo, términos de intercambio comercial y un prototipo (modelo o *dummy*) para la complejidad del proyecto
 - Variables posiblemente endógenas de política y económicas, que podrían estar correlacionadas con cada otra y/o con variables de gobernanza, incluyendo prima de mercado negro, déficit fiscal y crecimiento del producto interno bruto
 - Prototipos (*dummies*) regionales para el sur de Asia, Este de Asia, África
- Visto en función de lo anterior, destaca el hecho de que en ninguno de los reportes mundiales anuales que publica el Banco Mundial en ese lapso, el tema de gobernanza se presente como una agenda específica.

Ciertamente, la gobernanza es citada, pero de manera ocasional o marginal y fundamentalmente como un factor que explica avances o rezagos en programas y proyectos emprendidos en sus países miembros, espacios en los que recibe atención pero siempre en referencia a esfuerzos para combatir la corrupción, o bien para propiciar transparencia o de reforma del sector público, entre otros. En todo caso, la gobernanza como tema central aparece básicamente en reportes sobre estudios de caso aplicados a un número reducido de países.

Con ello, podría entenderse que desde el punto de vista operacional, el Banco no da por hecho la gobernanza como un fin en sí mismo, sino la confirma como un tema que a través de sus diferentes aspectos, afecta transversalmente los diversos proyectos de inversión entre sus países miembros en su desempeño.

A guisa de ejemplo, baste considerar la evaluación de resultados que presenta para el ejercicio 1994 (V., Banco Mundial, 1996), en el que la gobernanza es referida para valorar el desempeño *ex post* de una cartera de 354 proyectos con el análisis de los factores determinantes de los resultados de más de mil operaciones terminadas.

En el informe de resultados se asienta que del conjunto de proyectos evaluados, en 1994 fueron concluidos 246, siendo tres factores -que considera “importantes desde el punto de vista estadístico”, vinculados a la situación particular de cada país- para el desempeño de la cartera de proyectos, siendo estos la estabilidad macroeconómica (aproximada por inflación doméstica), el crecimiento del ingreso per cápita y el buen gobierno (medida en términos negativos por índices de inestabilidad política y corrupción).

En esencia, tanto en este reporte como en los subsecuentes de esta naturaleza, la gobernanza es tomada en consideración para la medición del desempeño de la cartera de proyectos emprendidos por el Banco Mundial en el círculo de países miembros acreedores.

Por otra parte, cabe decir que el aspecto más notable dentro del período de cinco años de referencia citado con anterioridad, quizás sea el giro sustancial que el Banco Mundial da a su concepto de gobernanza en 1999.

Documentalmente, este hecho tiene dos visibles antecedentes, que explican en gran medida los nuevos contenidos que presenta el concepto de gobernanza redefinido hacia estas fechas.

- En primera instancia, destaca el análisis que presenta el Banco Mundial a través de su célebre *World development report 1997. The State in a changing world* (Banco Mundial, 1997a), en el que las menciones a la gobernanza como tal están prácticamente omitidas, aunque los componentes del “buen gobierno” aparecen en él pero incorporados ahora

bajo la retórica sobre la capacidad y eficacia del Estado, como condiciones necesarias para lograr el desarrollo económico y social.

Lo anterior llama la atención no sólo porque contrasta significativamente con la forma en que tan solo escasos años atrás el Banco Mundial exalta e impulsa su concepto de gobernanza, sino por el hecho mismo de que este documento es particularmente trascendente debido a que en él, el Banco Mundial presenta abiertamente a la comunidad internacional su postura y planteamientos en torno al papel que debe jugar el Estado, sus áreas de intervención y la forma en que debe realizarlas para que sus países miembros logren eficacia en el desarrollo, en un momento de álgidos cuestionamientos a los procesos de contención del gasto público, de reforma de las administraciones públicas y de privatización, por las crisis económicas que se desencadenan en diversos países y que ponen en cuestión la efectividad de esas medidas, ampliamente respaldadas por el mismo Banco.

El planteamiento central en este reporte es que la elevación del nivel de bienestar de la población depende de la ampliación de las capacidades del Estado; es decir, de su capacidad de emprender y promover acciones de interés colectivo en forma eficiente, bajo el supuesto de que:

“Un Estado más capaz puede ser un Estado más eficaz, pero eficacia y capacidad no son la misma cosa. Capacidad, en el sentido utilizado al referirse al Estado, es la posibilidad de emprender y promover en forma eficiente acciones de interés colectivo, como las relacionadas con el orden público, la salud y la infraestructura básica; la eficacia es resultado de la utilización de esa capacidad para permitir a la sociedad atender su demanda de esos bienes. El Estado puede ser, al mismo tiempo, capaz pero no muy eficaz si su capacidad no se aplica a atender los intereses de la sociedad” (Banco Mundial, 1997b:4)

En la perspectiva del Banco, lo anterior se puede alcanzar a partir de lo que denomina una doble estrategia: adecuar la funciones del Estado a su

capacidad²⁶ y aumentar esa capacidad mediante la revitalización de las instituciones públicas (Banco Mundial, 1997b:3).

Es precisamente en este último punto -la revitalización de las instituciones públicas- en el que se pueden encontrar los elementos destacados por el Banco anteriormente bajo el paraguas de la gobernanza, considerando que esta parte de su estrategia la sustenta en los siguientes requerimientos:

- establecer normas y controles eficaces para poner coto a medidas estatales arbitrarias y luchar contra la corrupción arraigada
- exponer a las instituciones estatales a una mayor competencia para incrementar su eficacia
- mejorar el desempeño de las instituciones estatales mediante el aumento de remuneraciones e incentivos a su personal
- hacer que el sector estatal responda más eficientemente a las necesidades de la población, cerrando la brecha entre gobierno y ciudadanía mediante una mayor participación y descentralización

Dichos planteamientos se presentan esquemáticamente en la siguiente figura, la cual el Banco Mundial reproduce reiteradamente en lo subsecuente a través de diversos documentos, ponencias y presentaciones:

²⁶ Para el Banco Mundial, la adecuación de las funciones equivale al desarrollo de intervenciones del Estado en forma selectiva, lo que en su lógica supone reconocer las tareas fundamentales de éste pero además la necesidad de combinar en forma “apropiada” actividades del mercado y del Estado para lograr su consecución. Cabe decir que de acuerdo con el Banco Mundial, las tareas fundamentales del Estado son cinco: establecimiento de un ordenamiento jurídico básico; mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconómica; inversión en servicios sociales básicos e infraestructura, y protección de los grupos vulnerables y defensa del medio ambiente



FUENTE: Banco Mundial, 1997:8

Aunque pudiera pensarse que la gobernanza pasa a un segundo plano, lo cierto es que el reporte de 1997 dota de facto de un mayor peso al conjunto de reformas y medidas que involucra el ejercicio del “buen gobierno”, concebido por el Banco Mundial como una condición necesaria para asegurar la eficacia de sus estrategias de desarrollo, estableciendo ahora un particular énfasis en el aspecto institucional.

A partir de este momento, para el Banco Mundial los resultados del desarrollo deben ser evaluados no sólo en función de los fundamentos económicos, sino por la calidad de sus instituciones.

- Otro aspecto clave que puede ubicarse como antecedente para la redefinición de su concepto de gobernanza, es la evaluación que realiza sobre el papel de las instituciones en la eficacia del desarrollo, y que presenta en el documento *Evaluation & development. The institutional dimension* (Banco Mundial, 1998), en cuyos contenidos se aprecia una abierta adopción de los postulados de la Nueva Economía Institucional.

De ello da cuenta clara la serie de ponencias presentadas²⁷ para ilustrar -como se indica desde su parte introductoria- que “las instituciones importan” siguiendo el principio de Douglas North; así como para explorar no sólo cómo conseguir las instituciones “correctas” sino valorar una adecuada vinculación entre instituciones y cambios del desarrollo a través de técnicas evaluativas (Banco Mundial, 1998:xi).

Aunque este documento integra un conjunto de ponencias, éstas están estructuradas para abordar diferentes temas y lecciones de experiencias, teniendo como centro de atención las determinantes de las instituciones, la importancia de los incentivos y los papeles que juegan los gobiernos, las normas y las restricciones, con especial énfasis sobre temas micro analíticos, tales como los costos de transacción, derechos de propiedad, incentivos, renta del sector público, restricciones informativas y la interacción de gobiernos y mercado

Entre los puntos convergentes de los diversos planteamientos realizados por los autores de esas ponencias, es destacar el Estado como el elemento más crítico debido a sus ventajas comparativas para promover la acción colectiva al menor costo para la sociedad; asimismo, la gobernanza efectiva como un bien público fundamental.

La nueva definición que se presenta en 1999 aparece así en el documento de trabajo titulado *Governance matters* (Banco Mundial, 1999)²⁸, elaborado por Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton, que dados los antecedentes expuestos en el inciso anterior, desde el título hace eco al planteamiento northiano de que “las instituciones importan”.

²⁷ Dichas ponencias son presentadas en cuatro grandes apartados: El papel de las instituciones en el desarrollo; instituciones y estructuras de gobernanza; desarrollo institucional y capital social, y las implicaciones de la nueva economía institucional para la evaluación

²⁸ Este documento se publica junto con el denominado “*Aggregating governance indicators*” en octubre del mismo año, el que escrito por los mismos autores, se aborda la metodología aplicada para la construcción de los indicadores de gobernanza.

De hecho, es el primer ejercicio que posibilita al Banco afirmar, con base en evidencia empírica, que la “gobernanza importa”, al observar la existencia de una “fuerte relación causal entre una mejor gobernanza y mejores resultados del desarrollo, tales como altos ingresos per cápita, menor mortandad infantil y alfabetismo alto” (Banco Mundial, 1999:1).

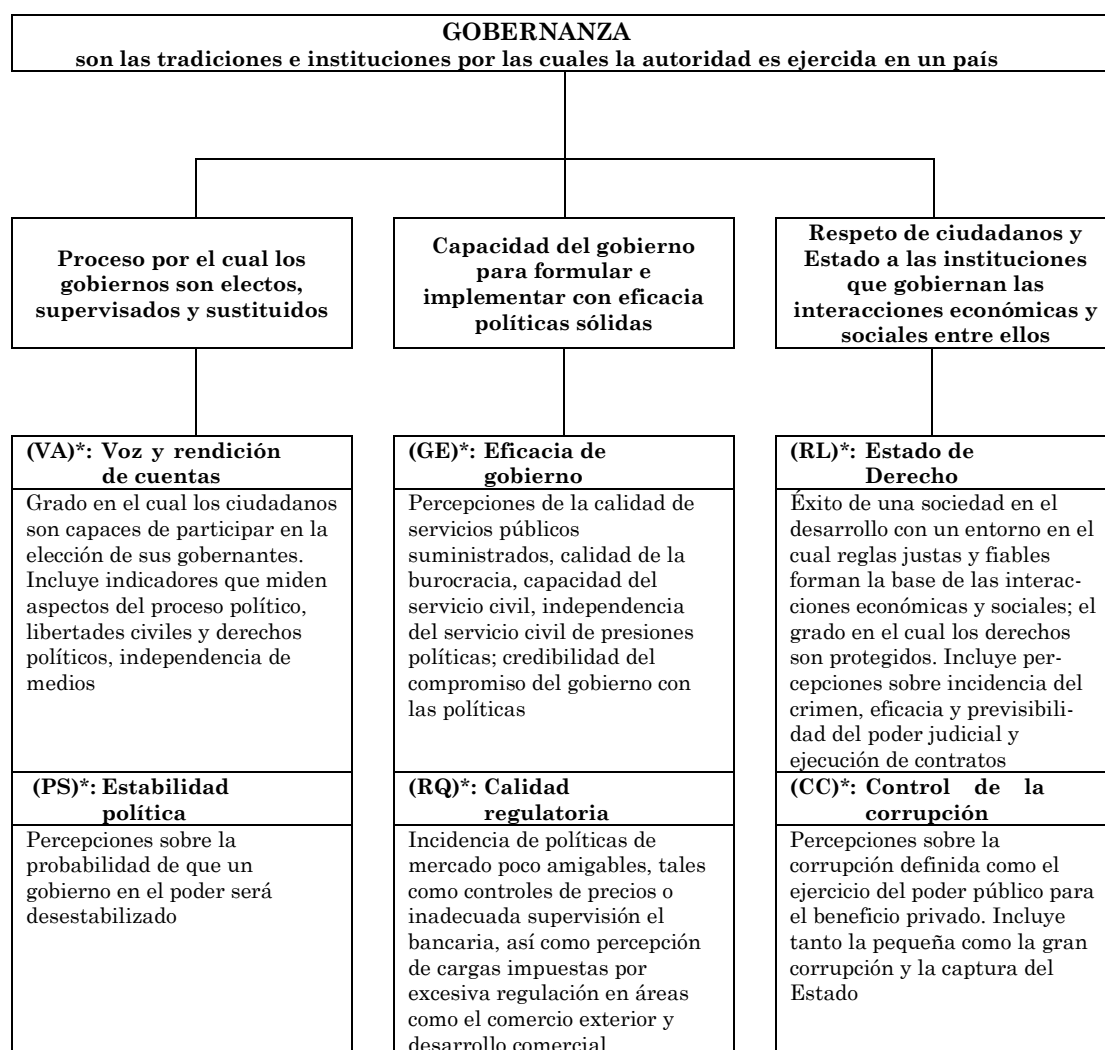
Comparativamente con los documentos de 1992 y 1994, en esta ocasión no se hace una exposición sobre las razones que justifican, en su caso, una modificación del o los conceptos previamente definidos. Tan solo se indica que debido a que no es aceptada una sola definición de gobernanza, se parte para los fines de ese documento de una que está motivada por las sugerencias hechas por el Instituto para la Gobernanza, IDEA (*Institute for Democratic and Electoral Assistance*) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

La gobernanza, así, es definida “ampliamente” como “las tradiciones e instituciones por las cuales la autoridad en un país es ejercida” (Banco Mundial, 1999:1); dichas tradiciones e instituciones, de acuerdo con Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, incluyen lo siguiente:

- 1) el proceso por el cual los gobiernos son electos, supervisados y sustituidos;
- 2) la capacidad del gobierno para formular e implementar eficientemente políticas sólidas y
- 3) el respeto de los ciudadanos y el Estado de las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos.

En esencia, para Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton cada una de las tres dimensiones de gobernanza es definida o “captada” por dos indicadores, como se muestra en el cuadro III.

CUADRO III
INDICADORES DE GOBERNANZA SEGÚN KAUFMANN, KRAAY Y ZOIDO-LOBATON



* Por sus siglas en inglés

FUENTE: Elaboración propia, con base en Banco Mundial 1999

Lo relevante de esta nueva interpretación de la gobernanza radica no tanto en el concepto y la definición en sí mismos que se tienen de ella, sino más bien en el hecho de que el Banco Mundial, desde este momento y en adelante, no se ocupará más por explicar, analizar o evaluar la forma en que interactúan los componentes de la gobernanza para especificar o determinar su calidad como un sistema, como un todo y mucho menos en encontrar relaciones causales.

El interés del Banco Mundial no es ya dilucidar una teoría explícita de la gobernanza; contrariamente, trata de dar contenido y significado a ésta de

forma empírica, con base en los seis indicadores compuestos que Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton construyen para interpretar las dimensiones de la gobernanza incluidas en su definición.

Para tal efecto, Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton desarrollan en este documento una metodología, a partir de la cual construyen un conjunto de 300 indicadores de percepción, con base en fuentes de información generadas por diversos organismos para propósitos diferentes²⁹, para una muestra inicial de 160 países, que a partir de ese momento, servirá para integrar series históricas que miden la calidad de la gobernanza entre sus países miembros hasta la fecha, cuya utilidad –conforme a lo indicado por sus autores en el documento de referencia- es permitir a los países ser clasificados en amplias agrupaciones según los niveles de gobernanza, además de estudiar las causas y las consecuencias de ésta.

2.2 La gobernanza para otros organismos internacionales

Después de la notoriedad alcanzada por el impulso y la atención que le presta el Banco Mundial, el tema de la gobernanza es no sólo asimilado por otros organismos internacionales, sino establecido como un eje central en sus principios, iniciativas o programas de cooperación y/o apoyo al desarrollo.

De hecho, en la misma década de los años noventa, dos organismos internacionales de indudable influencia, como son la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Programa de Naciones

²⁹ De acuerdo con estos autores, dichas fuentes son de dos tipos: sondeos a expertos, para reflejar el índice país de riesgo comercial producido por agencias calificadoras y otras organizaciones, así como encuestas levantadas a campo traviesa, llevadas a cabo por organizaciones internacionales y organismos no gubernamentales. Bajo el supuesto de que el creciente interés de académicos y políticos en la gobernanza ha sido reflejado en la proliferación de índices de país midiendo varios aspectos de la gobernanza, los autores explican en el documento de referencia cómo una simple variante de un modelo de componentes inobservado puede ser usada para combinar la información de diferentes fuentes en indicadores agregados de gobernanza.

Unidas para el Desarrollo (PNUD), dan a conocer sus respectivas posturas en torno al tema, exponiendo sus particulares puntos de vista sobre lo que la gobernanza es y los elementos que le caracterizan, además de establecer los marcos de referencia para que sus países miembros accedan a una buena gobernanza, como condición necesaria para lograr el desarrollo.

Aunque de entrada es posible identificar similitudes y puntos de convergencia entre los planteamientos de ambos, incluso entre éstos con los del Banco Mundial, es cierto también que su formulación varía en función de los medios pertinentes que uno y otro consideran como necesarios para alcanzar el desarrollo y por ende, del concepto mismo que tienen de él.

No hay, por tanto, una correspondencia unívoca entre los conceptos que estos organismos elaboran sobre la gobernanza; en todo caso, las definiciones que proporcionan de ella vienen a abrir un abanico conceptual que podría inducir a dilemas -por decir lo menos- a sus países miembros, sobre todo si se considera que en numerosos casos, un mismo país forma parte y toma en cuenta los dictados de estas tres instituciones a la vez.

2.2.1 La OCDE

De acuerdo con la investigación documental realizada, los trabajos de este organismo internacional en la materia datan desde el inicio de la década de los años noventa, teniéndose como principal antecedente el detallado estudio que en 1992 realiza el Comité de Asistencia para el Desarrollo³⁰ (DAC, por sus siglas en inglés) de la OCDE, sobre las políticas y prácticas de sus países y organismos miembros, en materia de desarrollo participativo y buena gobernanza (OCDE, 2006:26); estudio este que le lleva al establecimiento de un acuerdo para instaurar un marco de referencia común para su cooperación en estas áreas.

³⁰ Se considera al DAC como una organización multilateral que forma parte de la OCDE, que tiene entre sus objetivos dar seguimiento y evaluar las políticas de desarrollo de los países miembros de la OCDE, siendo algunas de sus funciones el analizar el programa de ayuda que ésta tiene para cada país, además de dirigir las recomendaciones sobre los esfuerzos de ayuda, sus condiciones y modalidades financieras

Como resultado de ello, en 1993 se publica el denominado “*DAC orientations on participatory development and good governance*”, documento mediante el cual, el DAC de la OCDE presenta una serie de “orientaciones como un trabajo en proceso”, con el propósito de reflejar el estado actual de su pensamiento sobre principios, enfoques y áreas de acción relativos a los esfuerzos de cooperación para el desarrollo, en lo concerniente a desarrollo participativo, buena gobernanza, democratización y derechos humanos, tomando en cuenta la evolución del pensamiento y mejores prácticas en materia de asistencia.

El concepto de gobernanza de la OCDE aparece definido así –tal vez por primera vez- en este documento, en el que se indica explícitamente que el término de gobernanza es usado de acuerdo con la definición proporcionada por el Banco Mundial (OCDE, 1993:7), pudiéndose destacar algunas similitudes y variantes, como las que se indican a continuación:

- Al igual que la versión del Banco Mundial de 1992, para la OCDE gobernanza denota “...el uso de la autoridad política y el ejercicio de control en una sociedad, en relación a la gestión de sus recursos para el desarrollo económico y social” (OCDE, 1993:7), aunque aclara que ello incluye el papel de las autoridades públicas en dos asuntos de relevancia: el establecimiento del entorno para que los operadores económicos realicen sus funciones, así como en la determinación de la forma en que se distribuyen los beneficios y la naturaleza de las relaciones entre gobernantes y gobernados
- Aunque en el documento no se hace una referencia abierta, su definición es plenamente consistente con la del Webster’s New Universal Unabridged Dictionary -la misma empleada por el Banco Mundial-, pues indica textualmente que son tres los aspectos que distinguen la gobernanza:

La forma del régimen político; el proceso por el cual la autoridad se ejerce en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país y la

capacidad del gobierno para formular e implementar políticas y ejercer las funciones gubernamentales (OCDE, 1993:7).

Pero a diferencia del Banco Mundial, no hace aclaración alguna sobre la forma del régimen político, campo que, como quedó indicado anteriormente (ver supra, p. 25), el Banco Mundial justifica como ámbito que cae fuera de su competencia.

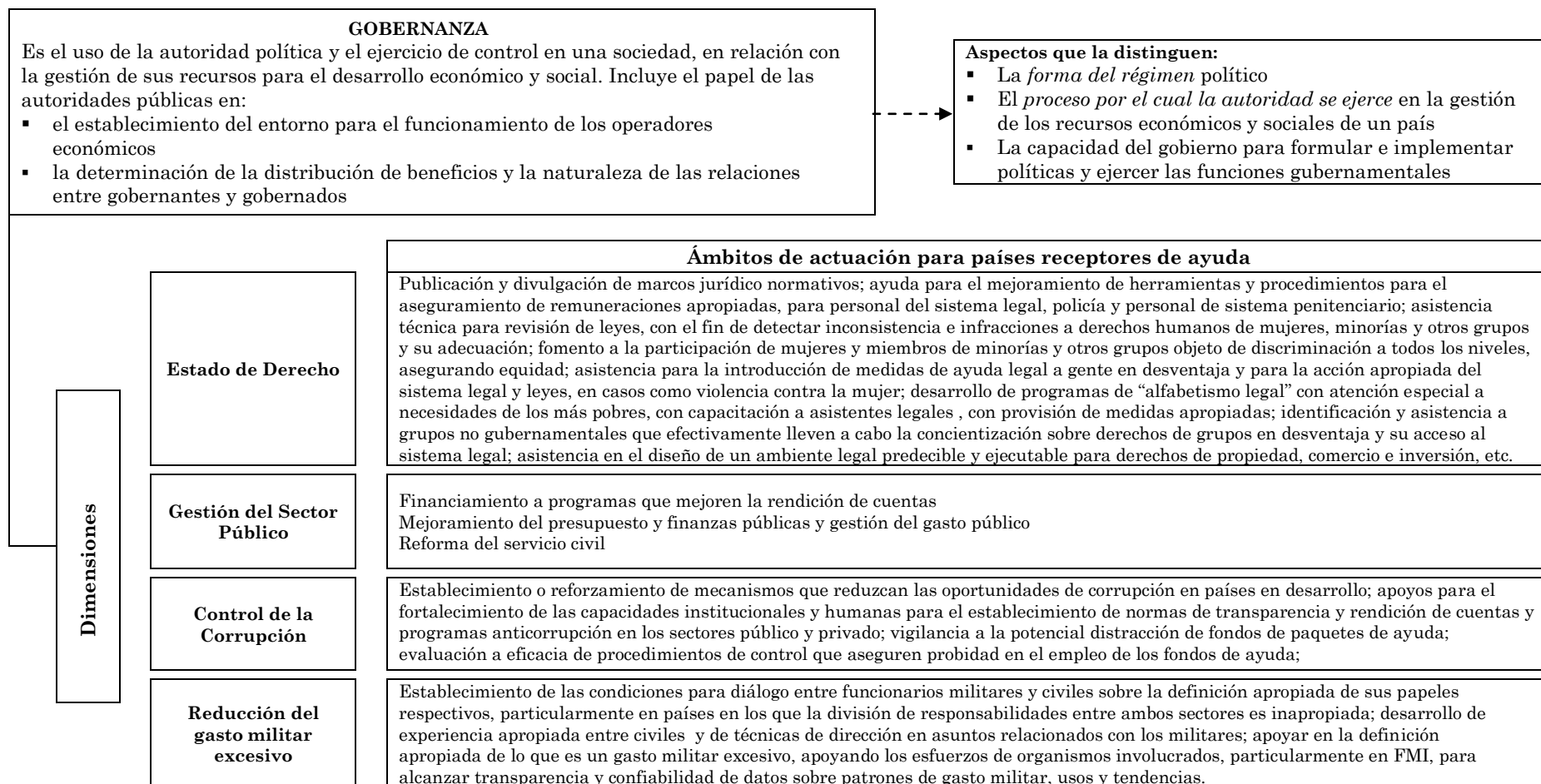
- En la perspectiva del DAC, el desarrollo económico y social sostenible está supeditado a sistemas de gobernanza abiertos, democráticos y que respeten los derechos humanos (OCDE, 1993:2), por lo que la gobernanza –es decir, el uso de la autoridad y el ejercicio de control de una sociedad- debe estar sustentada en las siguientes condiciones:
 - Un Estado de Derecho que asegure un entorno legal predecible y confiable; independencia del poder judicial; igualdad ante la ley; un sistema legal que posibilite el ejercicio de poderes conforme a ley, tribunales independientes y derechos constitucionales plenos para investigar y supervisar el ejercicio administrativo del poder ejecutivo (OCDE, 1993:7).
 - Una gestión del sector público soportada, entre otros, en sistemas de información y de rendición de cuentas con sistema de auditoría independiente, programas de monitoreo y evaluación de la eficacia del gasto y desempeño, con mecanismos que actúen sobre resultados auditados; distinción clara entre recursos públicos y privados y derechos privados de propiedad; marco legal predecible, coherente y consistente para un comportamiento gubernamental sin arbitrariedades; reforma del sector público; reforma del servicio civil; descentralización, asegurando capacidad administrativa; así como en legitimidad, fomentada a partir de contrapesos de instituciones, asociaciones y grupos de interés que representen otros intereses (OCDE, 1993:8-10).

- El control de la corrupción, mediante el fortalecimiento de las capacidades humanas e institucionales para el establecimiento e implementación de estándares de transparencia y rendición de cuentas y programas anti corrupción en sectores público y privado; vigilancia a la potencial distracción de fondos implícito en varias clases de paquetes de ayuda; la evaluación de eficiencia en procedimientos de control en países prestadores y receptores para asegurar probidad en la conducta de negocios y el uso de fondos de ayuda; así como apoyo y estímulo a todos los involucrados, incluyendo medios y sociedad en general en la exposición de prácticas de corrupción (OCDE, 1993:10).
- La reducción del gasto militar excesivo, asegurando la atención de necesidades del desarrollo y la correcta asignación de recursos sin poner en riesgo las necesidades de seguridad, así como la coherencia de agencias en sus políticas de ayuda; además de una mayor transparencia en los datos del gasto militar (OCDE, 1993:11).

Con base en estos principios y enfoques enmarcados dentro de estas cuatro dimensiones de la gobernanza, el DAC de la OCDE deja claramente establecido que la buena gobernanza, junto con el desarrollo participativo, debe ser una preocupación central en la asignación y diseño de la asistencia al desarrollo, pero también sirven para asentar en ese mismo documento, cuáles son las “áreas de acción” en las que sus miembros pueden canalizar las ayudas para el desarrollo, dando a conocer con ello una agenda que vincula los principios de la buena gobernanza, con los del desarrollo participativo, la democratización y el respeto a los derechos humanos.

Estas orientaciones son adoptadas así por el DAC de la OCDE en el marco de la reunión del alto nivel celebrada en 1995, apareciendo publicadas en ese mismo año como directrices (OCDE, 1995). Con ello, se inaugura así un trabajo a futuro en la materia, que se verá institucionalizado con la creación, dentro de la estructura del Comité de Asistencia al Desarrollo del DAC, de la Red sobre Gobernanza (GOVNET), adscrita a las oficinas de su Director.

CUADRO IV
EL CONCEPTO DE GOBERNANZA DEL COMITÉ DE ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO DE LA OCDE



FUENTE: Elaboración propia, con base en OECD, 1993 Y 1995

2.2.2 El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Junto con el Banco Mundial y la OCDE, el PNUD es, sin lugar a dudas, uno de los organismos que lidera, desde el inicio de la década de los años noventa, una de las producciones más influyentes en materia de gobernanza, sustentada en la serie de esfuerzos que promueve y realiza para describir y explicar lo que la gobernanza es, así como para analizar, evaluar y delimitar cuál es su impacto sobre el desarrollo.

Al igual que el Banco Mundial, el PNUD adapta su concepto de gobernanza en diversas ocasiones, aunque a diferencia del primero, dichos ajustes corren en paralelo y en plena congruencia con las actividades emprendidas por el mismo PNUD para reinterpretar, fortalecer y consolidar su mandato, en función de los resultados que obtiene del debate y discusión que promueve a través de varios años, no solo sobre el papel del PNUD, sino también sobre los factores que posibilitan el avance del desarrollo humano, el papel de actores extra gubernamentales y la política de medio ambiente en el proceso de desarrollo.

De conformidad con la investigación realizada, ya para 1992 el PNUD emplea formalmente el término gobernanza, con el fin de describir las acciones de política requeridas para traducir el crecimiento económico dentro del desarrollo humano, identificando expresamente el papel de las instituciones de gobierno como el marco para permitir incrementar las opciones políticas, culturales, sociales y económicas que aseguran la equidad y el desarrollo humano sostenible (v. UNDP, 1997c:14).

A esta tentativa, le sigue la que da a conocer en *“Iniciativas para el cambio”* (UNDP, 1994), un documento de política en el que el PNUD establece explícitamente que la meta de las iniciativas de gobernanza, debe ser el desarrollo de aquellas capacidades requeridas por el desarrollo orientado a dar prioridad a los pobres y ventajas a las mujeres, sostener el medio y crear las oportunidades para el empleo y otros medios de vida (citado por UNDP, 1997c:16).

Pero es básicamente a partir de 1995 cuando el PNUD presenta un posicionamiento frente al tema de la gobernanza, con dos acciones de relevancia que desarrolla en la materia ese mismo año.

- Inicialmente, con su decisión de identificar un marco más coherente de gobernanza, que le induce a crear la División para la Gestión del Desarrollo y Gobernanza (MDGD, por sus siglas en inglés), adscrita a las Oficinas de Apoyo de Política y Programa, estableciendo como su misión el asistir a los países en la construcción de capacidades para la buena gobernanza, la participación popular, el desarrollo de los sectores público y privado y el crecimiento con equidad.

La División queda así instaurada para ayudar a las oficinas de los países -en desarrollo fundamentalmente-, a emprender programas nacionales encaminados a la buena gobernanza y por ende, a las metas del desarrollo humano sostenible, documentando y analizando las experiencias y mejores prácticas al nivel país, así como evaluando las metodologías innovadoras y aproximaciones para el mejoramiento del programa de gobernanza. Asimismo, para perfeccionar el papel sustantivo del PNUD y dotar de mayor visibilidad al tema de la gobernanza, tanto entre el programa de países como entre otras agencias del sistema de Naciones Unidas y otros países o instituciones donantes dentro de marcos bilaterales.

- La otra acción representativa tiene que ver con la publicación del documento *Public sector management, governance and sustainable development: A discussion paper* (UNDP, 1995), reconocido como el primer paso claramente articulado -y sustentado en una amplia consulta y diálogo- para que los elementos de la gobernanza, sus interacciones y efectos sobre el desarrollo humano sostenible fueran mejor comprendidos por los gobiernos de sus países miembro.

Este texto –además de lo anteriormente indicado- recupera un rango considerable de experiencias y casos de éxito para lograr lo que el mismo

PNUD reconoce como una mejor interpretación de su mandato, particularmente en lo relativo a la construcción de capacidades, a partir de la ayuda proporcionada por él a los gobiernos, a efecto de lograr un trabajo más efectivo y responsable, con base en la incorporación de enfoques y planteamientos no tradicionales, el diseño de experiencias con métodos participativos, de organizaciones no gubernamentales y la promoción al involucramiento del sector privado.

Desde nuestro punto de vista, son varias las aportaciones que se le pueden atribuir a este documento:

La identificación explícita de que “gobierno, no es comparable a gobernanza”, pudiéndose interpretar como su primer intento por avanzar en la definición de lo que ésta es. Cabe decir que el análisis que guía la integración de este documento parte, entre otros supuestos, del reconocimiento de que los planteamientos existentes hasta ese momento sobre qué constituye la buena gobernanza, varían ampliamente; desde su punto de vista, esto es debido fundamentalmente a la inexistencia de una definición y un marco analítico que estudie e identifique con detenimiento los elementos a ser incluidos en una teoría de gobernanza y que elabore cómo ésta debería ser vinculada al desarrollo³¹.

Otra aportación tiene que ver con la idea de que la noción de desarrollo humano sostenible y la gobernanza –entendida como un medio para alcanzar éste-, debería estar sujeta a interpretaciones acordes a las diferentes circunstancias nacionales, bajo el supuesto de que la preocupación del desarrollo humano sostenible debe pesar más que las preocupaciones ideológicas de los países ricos e industrializados,

³¹ Cabe indicar que bajo ese supuesto, en *Public sector management, governance and sustainable development: A discussion paper* (UNDP, 1995), se enfatiza en la gran importancia de los aspectos relativos a la gestión pública de la gobernanza y cómo el mejoramiento en esta área puede promover la realización de los objetivos del desarrollo humano sostenible. De hecho, aunque presta gran atención a temas tales como el papel del Estado y el mercado en la gestión pública, el desempeño de la empresa pública, la privatización y el desarrollo del sector privado, el énfasis queda puesto particularmente en áreas como la reforma del servicio civil, liderazgo, gestión estratégica, gestión del conocimiento, desarrollo y responsabilidad

esgrimiendo que por mucho tiempo la arquitectura del desarrollo ha sido dominada por intereses y preferencias ideológicas de los países ricos y poderosos.

De hecho, es a través de este primer documento de discusión preparado a instancias de la MDGD, cuando el PNUD inicia el desarrollo de un proceso de consulta y colaboración que, sustentado además en los resultados de la evaluación de sus programas de gestión del desarrollo, da pauta a integración de un memorándum en el que esboza los temas clave de la gobernanza, así como a la celebración de un taller global de expertos en la materia y personal del PNUD, tanto de las oficinas de sus países miembro como de las oficinas centrales.

Este esfuerzo permite al PNUD no solo la integración del denominado *Reconceptualising Governance. Discussion paper 2* (UNDP, 1997b) sino el borrador del documento de política *Governance for sustainable human development* (UNDP, 1997a), mismo este último que no sólo viene a resumir el contenido del primero, sino que es el que el PNUD pone a la disposición de las oficinas de 40 países y diez expertos en gobernanza para sus comentarios, además de ser ampliamente discutido por el personal de las oficinas centrales del PNUD, particularmente el Grupo de Trabajo sobre Gobernanza, permitiendo su posterior aprobación por el Comité Ejecutivo del PNUD como documento de política sujeto a la permanente actualización.

En términos generales, se puede afirmar que la relevancia de ambos documentos estriba en, cuando menos, dos cuestiones cuya importancia no es menor:

- 1^a Representan la continuidad de los trabajos emprendidos por el PNUD en materia de gobernanza y desarrollo humano sostenible.

Lo anterior, si se considera que en ellos se ratifica pero además se profundiza en tres posturas o planteamientos centrales, ya expuestos tanto en UNDP, 1995 como en UNDP, 1996:

En primera instancia, que el crecimiento económico no es una panacea para los problemas del desarrollo (UNDP, 1997b:2), sino un medio para alcanzar los propósitos que persigue el desarrollo humano sostenible³² por lo que no puede formularse como un fin en sí mismo (UNDP, 1997b:4).

Asimismo, que para tener una visión más completa y acabada de lo que es la gobernanza, se requiere examinar tanto los principales campos que involucra ésta (el Estado, el sector privado y la sociedad civil), como el entramado institucional dentro del cual la actividad política, económica y social toma lugar, es decir los sistemas o marcos de reglas y procedimientos que ayudan a gobernar tal actividad y las organizaciones que las llevan a cabo.

Finalmente, que es necesario ampliar la discusión sobre las fuerzas que configuran el cambio hacia una futura gobernanza, en particular, las implicaciones de la globalización y la degradación ambiental.

- 2ª Son éstos los documentos en los que el PNUD no sólo presenta su concepto y definiciones de lo que entiende por gobernanza, sino que pueden considerarse como los documentos rectores a través de los cuales el PNUD da a conocer cuál es la política y criterios que sustentan su programa de gobernanza, en plena congruencia con su mandato y misión para el desarrollo humano sostenible.

Entre las principales características, planteamientos y contenidos centrales de su concepto de gobernanza, pueden destacarse los siguientes:

- Para empezar, la gobernanza –al igual que el crecimiento económico- no es un fin en sí mismo. Contrariamente, es un concepto que, en su perspectiva, debe estar indisolublemente ligado al de desarrollo humano sostenible y debe entenderse como un medio para alcanzar éste. De

³² Dichos fines se refieren al empoderamiento, entendido como la expansión de las capacidades y opciones de la gente; la cooperación, equidad, sostenibilidad y seguridad. Para una ampliación, V, UNDP, 1997b:8

hecho, el PNUD asume que el desarrollo humano sostenible no puede ser sustentado sin una buena gobernanza y ésta no puede ser sólida a menos que sostenga el desarrollo. Para este organismo, el desarrollo de la capacidad para una buena gobernanza, debe, por tanto, ser el medio principal para la erradicación de la pobreza (UNDP, 1997a:2).

- Bajo este supuesto, el PNUD brinda en ambos documentos sus definiciones de lo que entiende tanto por gobernanza como por desarrollo humano sostenible:

La gobernanza es “...*el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa para dirigir los asuntos de una nación*” (UNPD, 1997a:2 y UNDP,1997b:ix). Sobre esta definición, el propio PNUD aclara que la gobernanza es definida en términos amplios deliberadamente, con el fin de que éste abarque “...*la serie compleja de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones, a través de las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias*” (UNDP,1997b:ix).

El desarrollo humano sostenible es “...*la ampliación de las opciones de toda la gente en sociedad. Esto significa que hombres y mujeres -particularmente los pobres y vulnerables- son el centro del proceso de desarrollo. También significa protección de las oportunidades de vida de las generaciones futuras y el sistema natural sobre el cual toda la vida depende* [UNDP, *Human Development Report*, 1996, citado por UNDP, 1997a:3] (...) *El desarrollo humano sostenible está a favor de la gente, de los empleos y la naturaleza. Da la más alta prioridad a la reducción de la pobreza, el trabajo productivo, la integración social y la regeneración del medio ambiente*” (UNDP, 1997b:4).

- Para el PNUD, la gobernanza trasciende al Estado, porque no incluye solo a éste, sino que comprende también el sector privado y a la sociedad civil (UNDP, 1997b:11).

En su perspectiva, la gobernanza, por tanto, no puede agotarse en los temas relativos a la gestión del sector público -muy en boga en esos momentos-, sino que debe involucrar al sector privado y a la sociedad civil, puesto que son éstos los que contribuyen a alcanzar el desarrollo humano sostenible, cuyos marcos organizacionales e institucionales son los que establecen, conjuntamente con el sector público, los parámetros de trabajo de la gobernanza, pero además de su política y estrategias (UNDP,1997b:9)

Aunque les confiere una “importancia crítica” a dichos temas, se puede afirmar que es el primer organismo internacional que reconoce explícitamente roles específicos al sector privado y a la sociedad civil para que la gobernanza pueda tomar lugar y contribuya al desarrollo humano sostenible.

De hecho, en ambos textos tales roles son identificados y definidos con mayor o menor amplitud, pero siempre caracterizándolos como dominios o campos de la gobernanza, a cuyas organizaciones y/o instituciones les asigna un papel a jugar. En términos generales, dichos roles son los siguientes:

Al *Estado*, crear un entorno propicio para que el desarrollo humano sostenible tenga lugar. Para estos fines, requiere establecer y mantener marcos regulatorios efectivos e imparciales, que aseguren la realización de la actividad pública y privada, con estabilidad y equidad en el mercado; mediar intereses para asegurar el bien público, así como la provisión de servicios eficientes y transparentes.

En la perspectiva del PNUD, las instituciones gubernamentales también son necesarias para otorgar poderes o empoderar a la gente, para propiciar oportunidades equitativas y asegurar su inclusión económica, política y social. Para tales efectos, considera que debe existir un entorno institucional sustentado en:

Un sistema legislativo, conformado por miembros electos en forma transparente y libremente, con representación de los diferentes partidos políticos, al ser crucial para la participación popular y la responsabilidad gubernamental. Asimismo, en un sistema legal y judicial efectivo que proteja el Estado de Derecho y los derechos humanos, particularmente de las mujeres y grupos minoritarios; además de procesos electorales abiertos que construyan la confianza pública y con ello, la legitimidad política.

Al *sector privado* y al mercado, erigirse en la fuente primaria de oportunidades para un empleo productivo, considerando que el desarrollo humano sostenible depende, en gran parte, de la creación de los medios de vida y la provisión de ingresos suficientes a través del empleo productivo, de modo que la gente pueda mejorar sus condiciones de vida (UNDP, 1997a:6).

En la perspectiva del PNUD, el sector privado- en el que da cabida al sector informal- tiene la habilidad de crear empleos y su expansión depende de la capacidad que tenga el mercado para ampliarse, para lo cual se torna necesario la provisión de incentivos y apoyos para la privatización de empresas estatales, el desarrollo de la pequeña y mediana empresa y bajo ciertas circunstancias, atraer el desarrollo y expansión de las corporaciones transnacionales.

Bajo este supuesto, también indica que el Estado puede promover el desarrollo de sector privado en forma sostenible, mediante la creación de un entorno macroeconómico estable, el mantenimiento de mercados competitivos; el aseguramiento al fácil acceso al crédito de los pobres, especialmente las mujeres; atracción de inversión, ayudando a transferir conocimiento y tecnología, particularmente a los pobres; reforzando el Estado de Derecho y mediante la provisión de incentivos para el desarrollo humano, la protección del medio y recursos naturales.

Sin embargo, el PNUD subraya que tanto la extensión como la naturaleza de la intervención gubernamental deberían ser consideradas, clara y cuidadosamente, a la luz de las circunstancias particulares tanto del ámbito nacional como internacional (UNDP, 1997b:16)

A la *sociedad civil*, le corresponde facilitar la interacción política y social y la movilización de grupos sociales para participar en las actividades económicas, políticas y sociales. Lo anterior, considerando que sus organizaciones pueden generar pesos y contrapesos sobre el poder gubernamental y del sector privado, pero también pueden contribuir y fortalecer a los otros dominios de la gobernanza (mediante acciones como el monitoreo del medio, agotamiento de recursos, polución y abusos sociales); contribuir al desarrollo económico ayudando a distribuir los beneficios del crecimiento económico en forma más equitativa dentro de la sociedad y ofrecer oportunidades a los individuos para mejorar sus estándares de vida (UNDP, 1997b:17).

Asimismo, pueden jugar un papel importante en la mitigación de potenciales efectos adversos de la inestabilidad económica, mediante la creación de mecanismos eficientes para la asignación de los beneficios sociales, dando voz a los grupos más desprotegidos en los procesos de toma de decisión gubernamentales, además de ayudar a enfrentar las debilidades y fallos del mercado.

Reconoce asimismo en las redes sociales una forma organizativa para facilitar la solución a dilemas de la acción colectiva, al institucionalizar la interacción social, reducir el oportunismo, crear confianza y hacer transacciones económicas y políticas más fácilmente (UNDP, 1997a: 7).

Sin embargo, también establece que las organizaciones de la sociedad civil no siempre persiguen las cualidades de la buena gobernanza, ni son siempre los agentes más efectivos para el desarrollo, debido a que el Estado, mientras reconoce y protege los derechos democráticos de las organizaciones de la sociedad civil, también debe asegurar la adhesión a

las reglas del derecho y los valores que reflejan las normas de la sociedad. De hecho, para el PNUD *“las instituciones democráticas, particularmente las locales, pueden ser importantes en el aseguramiento de que todos en la sociedad tienen voz, así como asegurar que hay formas transparentes y justas para alcanzar el consenso social”* (UNDP, 1997a:7).

Por tanto, para el PNUD las organizaciones de la sociedad civil –así como las empresas privadas- requieren capacidades adecuadas para realizar su potencial, es de ir, un medio propicio que incluya un marco legislativo y regulatorio que asegure los derechos de asociación, incentivos para facilitar el apoyo y formas de organización de la sociedad civil susceptibles de ser integradas en el diseño de políticas públicas y su implementación.

- Con base en esta conceptualización amplia, el PNUD reconoce 4 tipos de gobernanza: económica, política, administrativa y sistémica, los que en mayor o menor grado, reciben la influencia tanto de la sociedad civil como del sector privado.

CUADRO V
TIPOLOGÍA DE LA GOBERNANZA SEGÚN EL PNUD

Sistema de gobernanza			
Gobernanza Económica	Gobernanza Política	Gobernanza Administrativa	Gobernanza Sistémica
Son los procesos de toma de decisión que afectan directa o indirectamente las actividades económicas del país y sus relaciones con otras economías. Tiene una mayor influencia sobre los temas sociales de equidad, pobreza y calidad de vida	Es la toma de decisiones y la implementación de políticas de un Estado legítimo y con autoridad, constituido por ramas legislativa, ejecutiva y judicial separadas, que representan los intereses de una política plural y permiten a sus ciudadanos la libertad de elegir libremente a sus representantes	Es el sistema de implementación de las políticas llevadas a cabo a través de un sector público eficiente, independiente, abierto y sujeto a la rendición de cuentas	Son los procesos y estructuras de la sociedad que guían las relaciones políticas y socio-económicas que protegen la cultura, valores y creencias religiosas y crean y mantienen un entorno de salud, libertad, seguridad y con oportunidades para ejercer las capacidades personales que permiten una mejor vida para toda la gente

* Este tipo está omitido en UNDP, 1997a

FUENTE: Elaboración propia, con base en UNDP 1997a y UNDP, 1997b

- Para el PNUD, la gobernanza en general incorpora todos los métodos, tanto buenos como malos, que emplea una sociedad para distribuir el poder y gestionar los recursos públicos y sus problemas. Sin embargo, una gobernanza es sólida cuando los recursos públicos y los problemas se gestionan con eficiencia y eficacia, pero además en respuesta a las necesidades críticas de la sociedad. Así, una buena gobernanza no es solo nacional, sino local, regional y global (UNDP, 1997a:1).

Asimismo, la buena gobernanza, definida en términos sociales, debe sustentarse en un conjunto de elementos característicos que se refuerzan mutuamente, siendo éstos los siguientes:

Participación, es decir, permitir que todos los hombres y mujeres tengan la posibilidad de tener voz en la toma de decisiones, ya sea directamente o a través de la intermediación legítima de las instituciones que representan sus intereses.

Estado de Derecho, cuyos marcos legales sean justos y reforzados imparcialmente, particularmente las leyes sobre derechos humanos.

Transparencia, que debe ser construida sobre flujos de información libres, además de permitir que los procesos, instituciones y la información estén accesibles en forma directa y suficiente.

Responsabilidad, que supone que todas las instituciones y procesos están orientados a servir a todas las partes interesadas.

Orientación al consenso, mediando los diferentes intereses para alcanzar un amplio consenso sobre lo que es el mejor interés para el grupo y cuando sea posible, sobre políticas y procedimientos.

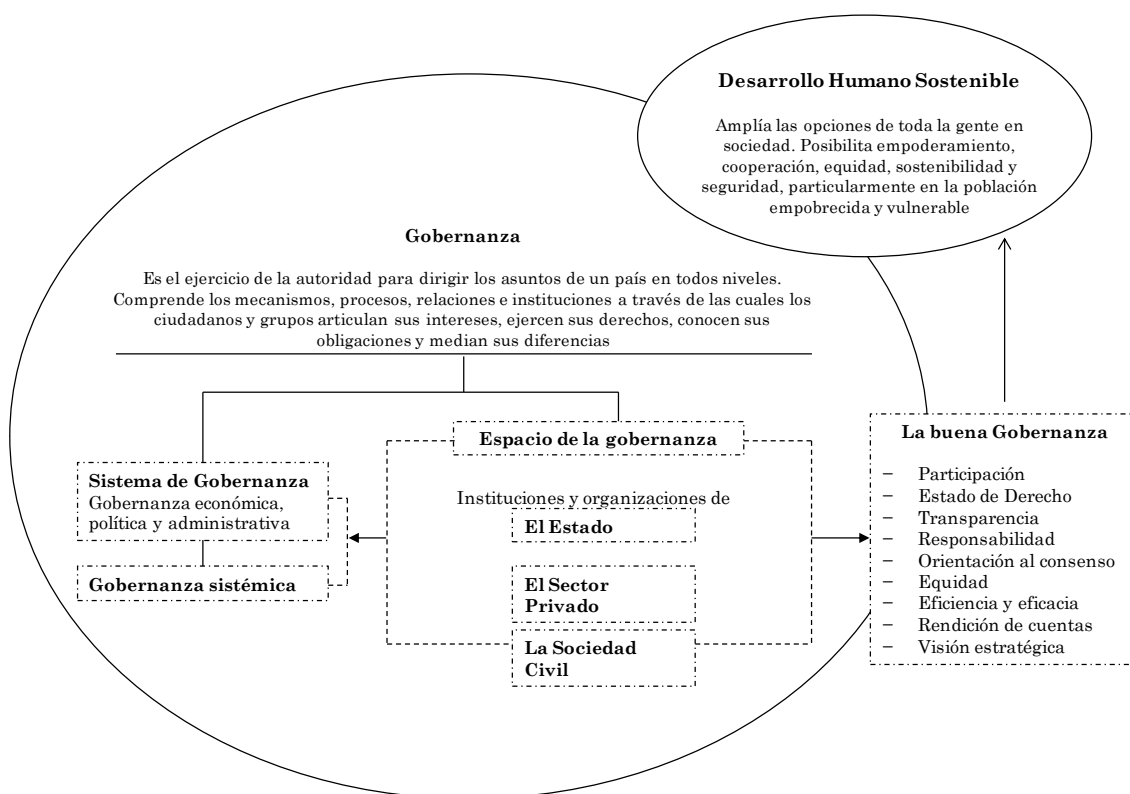
Equidad, asumiendo que todos los hombres y mujeres tienen las mismas oportunidades para mejorar o mantener su bienestar

Eficiencia y eficacia, para que los procesos e instituciones produzcan resultados que satisfagan las necesidades, y a la vez hagan el mejor uso de los recursos.

Rendición de cuentas, hacia el público y hacia las instituciones de las partes interesadas, por parte de los que toman las decisiones en el gobierno, del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

Visión estratégica, que supone tener una perspectiva amplia y de largo plazo sobre la buena gobernanza y el desarrollo humano, solo con un sentido de lo que es necesario para tal desarrollo, sin olvidar que existe un entendimiento de las complejidades históricas, culturales y sociales en las cuales esa perspectiva se sustenta.

FIGURA II
EL CONCEPTO DE GOBERNANZA SEGÚN EL PNUD



FUENTE: Elaboración propia, con base en UNDP 1997a y UNDP, 1997

El PNUD considera que tales características representan un ideal y que ninguna sociedad cuenta con todos estos elementos característicos. Más aún, considera que las sociedades deberían proponerse construir, con

base en un amplio consenso, una definición que dé cuenta de las características más importantes ellas, lo que es el mejor balance entre el Estado y el mercado y cómo cada conjunto socio cultural y económico puede impulsarlos hacia una buena gobernanza (UNDP, 1997a: 4)

Finalmente, cabe indicar que al igual que el Banco Mundial, el concepto de gobernanza del PNUD experimenta una adecuación más hacia el fin de milenio, redefiniéndose ésta en los términos que se citan a continuación, con base en los planteamientos previos, ofreciendo tal vez una de las definiciones más detalladas e incluyentes entre los organismos internacionales:

“Gobernanza es el sistema de valores, políticas e instituciones por el cual una sociedad conduce sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de interacciones dentro y entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Es la forma mediante la cual se organiza ella misma para hacer e implementar decisiones –alcanzando mutuo entendimiento, acuerdo y acción. Comprende los mecanismos y procesos para que ciudadanos y grupos articulen sus intereses, medien sus diferencias y ejerzan sus derechos legales y obligaciones. Son las reglas, instituciones y prácticas que ponen límites y proveen incentivos para los individuos, organizaciones y empresas. Gobernanza incluye sus dimensiones social, política y económica, opera a cada nivel de la empresa humana, sea el hogar, pueblo, municipalidad, nación, región o globo (UNDP, Strategy Note on Governance for Human development, 2000, citado por UNDP, 2007:1).

2.3 El caso de la Comisión Europea

A diferencia de los tres casos referidos con anterioridad, la gobernanza es, para este organismo, un concepto que surge y se elabora más en función del debate articulado en torno al funcionamiento de la Unión Europea (UE), que como una respuesta vinculada directamente a los problemas del crecimiento y desarrollo económicos aunque, sin duda, con incidencia sobre sus planteamientos en torno a éstos.

Dicho debate inicia prácticamente desde el año dos mil, al momento en que la Comisión de las Comunidades Europeas (CE) establece “la reforma de la

gobernanza europea” como uno de sus cuatro objetivos estratégicos para el período 2000-2005.

Sin embargo, el debate se emprende formalmente con la presentación del documento titulado *La gobernanza Europea. Un libro Blanco* (Comisión Europea, 2001) y la consulta que se abre desde ese momento y hasta el 2003 en torno a las normas, procedimientos y prácticas relativos al ejercicio de los poderes de la Unión Europea, teniendo por objeto adoptar “nuevas formas de gobernanza”, con el fin de acercar más la Unión a los ciudadanos europeos, incrementar su eficacia, reforzar la democracia en Europa y consolidar la legitimidad de sus instituciones” (Comisión Europea, s.f.).

Para guiar la consulta, en el Libro Blanco la CE hace uso del concepto de gobernanza para designar “... *las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia*” (Comisión Europea, 2001:8).

Asimismo, la gobernanza es propuesta como una meta por alcanzar, con el fin de lograr la cohesión e integración regional, es decir, como un principio aglutinador de las diferentes realidades de sus Estados miembros.

El concepto de gobernanza proporcionado por la CE resulta relevante por sus implicaciones para el establecimiento de una modalidad de gobierno distinta, sustentada -como se expone en el mismo Libro Blanco- en una nueva institucionalidad, caracterizada por tener múltiples niveles de decisión y estar articulada con base en los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, que son vistos como los principios que deben regir la buena gobernanza (véase infra, Cuadro VI).

Dichos principios, desde la perspectiva comunitaria, deben ser aplicados por dos razones centrales: Por un lado, reforzar los principios de

proporcionalidad y subsidiariedad sobre los que descansa la UE³³; asimismo, dirigir la buena gobernanza, entendida como una condición necesaria para la democracia y el Estado de Derecho entre sus estados miembros, por lo que desde su perspectiva, deben ser de aplicación para los niveles de gobierno mundial, europeo, nacional, regional y local (Comisión Europea, 2001:10).

CUADRO VI
PRINCIPIOS DE LA BUENA GOBERNANZA SEGÚN LA COMISIÓN EUROPEA

Principio	Debe
<i>Apertura</i>	Propiciar una forma de trabajo más abierta entre las instituciones de la UE; desarrollar una comunicación más activa sobre su labor y decisiones adoptadas y hacerlo accesible al público en general para fomentar mayor confianza en las instituciones
<i>Participación</i>	Ampliar la participación de ciudadanos desde la concepción hasta la aplicación de las políticas de la UE, para generar mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones de las que emanan las políticas. Adoptar un enfoque integrador de este tipo por parte de las Administraciones centrales
<i>Responsabilidad</i>	Clarificar el papel de cada institución en los procesos legislativo y ejecutivo, asumiendo la respectiva responsabilidad. Asimismo, mayor claridad y responsabilidad de los Estados miembros y de todos los agentes participantes en el desarrollo y aplicación de las políticas de la UE en los distintos niveles
<i>Eficacia</i>	Producir los resultados buscados sobre la base de objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. Proporcionalidad en la aplicación de las políticas de la UE y toma de decisiones en el nivel más apropiado
<i>Coherencia</i>	Propiciar un liderazgo político y firme compromiso de las instituciones de la UE para garantizar y enfoque coherente dentro de un sistema complejo, caracterizado por la diversidad, rebasamiento de las fronteras de las políticas sectoriales, e implicación de las autoridades regionales y locales.

FUENTE: Comisión Europea, 2001.

La reforma o los cambios en la gobernanza europea que propone el Libro Blanco se orientan, así, a abordar la cuestión de cómo la UE utiliza sus poderes y la manera en que debería y podría actuar, es decir, la cuestión de

³³ Sobre este particular, la CE propone en el Libro Blanco que tanto la elección del nivel de actuación (desde el nivel comunitario hasta el local) como la selección de los instrumentos de política, deben estar en proporción a los objetivos perseguidos (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001:11-12)

cómo “renovar el método comunitario”³⁴, mediante la apertura de un proceso de decisión política para posibilitar mayores niveles de integración y responsabilidad, así como una mayor vinculación de las instituciones con los ciudadanos y con ello, unas políticas más efectivas.

Para la CE, tales cambios deberían centrarse en los cuatro puntos que se sintetizan a continuación:

- Mayor grado de participación y apertura, con base en una mayor transparencia en los procesos de decisión relativos a la elaboración de las políticas públicas; el reforzamiento de la interacción con los organismos regionales y locales y la sociedad civil; el establecimiento de un diálogo sistemático con los representantes de los organismos regionales y locales; la mayor flexibilidad en los métodos de aplicación de la legislación para tomar en cuenta las peculiaridades regionales y locales; la mayor promoción de una coherencia entre las medidas de ordenación territorial a distintos niveles para propiciar una ordenación más sostenible y equilibrada del territorio; el establecimiento de vínculos con las redes orientadas a objetivos específicos, así como el compromiso de la Comisión para un mayor nivel de consulta a cambio de una mayor transparencia y representatividad de las organizaciones consultadas.
- Mejora de políticas, normativas y resultados que redunden en el mejoramiento de la calidad de las políticas públicas dentro de la Unión Europea, propiciando la simplificación del Derecho comunitario, la mejor aplicación de la normativa a través de agencias reguladoras
- Contribución al debate sobre la gobernanza mundial, mediante la aplicación de los principios de buena gobernanza y el aumento de la eficacia y las competencias de ejecución de las instituciones

³⁴ De acuerdo con el Libro Blanco, el método comunitario tiene por objeto garantizar tanto la diversidad como la eficacia de la Unión Europea, así como un tratamiento equitativo entre sus Estados miembros, además de ofrecer un medio de arbitraje que antepone el interés general a nivel de la CE y la representación democrática, al nivel del Consejo y el Parlamento europeos (Comisión Europea, 2001:9)

internacionales; el mejoramiento del diálogo con los agentes gubernamentales y no gubernamentales de terceros países en el marco de la elaboración de propuestas políticas de alcance internacional

- Adaptación del sistema de funcionamiento de la UE, centrando sus instituciones para el aseguramiento de la coherencia de las políticas comunitarias y sus objetivos de largo plazo, así como el reforzamiento de su capacidad decisoria frente a los intereses sectoriales, entre otros.

La gobernanza concebida así por la CE implica el establecimiento de una modalidad de gobierno distinta, no solo por conferir nuevos roles a otros actores de la sociedad en los procesos de toma de decisiones, sino por propiciar una nueva institucionalidad con múltiples niveles de decisión, desde lo mundial a lo local, como sustento de las democracias.

Consistentemente con estos planteamientos y como ejemplo de la gobernanza instituida para el logro de acuerdos de desarrollo en la región, ocho años después la UE profundiza de facto el alcance de su concepto de gobernanza, al proporcionar una definición de lo que concibe como “gobernanza multinivel” a través del Libro Blanco elaborado por el Comité de las Regiones.

Para el Comité de las Regiones (CR), una condición necesaria para la buena gobernanza europea radica en la “gobernanza multinivel”, la que define en su respectivo Libro Blanco, presentado en 2009, como “... *la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea*” (Comité de las Regiones, 2009a:1). Pero para que esa condición se establezca, el CR considera que la gobernanza multinivel *debe* cumplir los siguientes requisitos³⁵:

- Inducir a la responsabilidad compartida entre los diversos niveles de gobierno, considerando sus dimensiones vertical y horizontal

³⁵ Para una ampliación, V., Comité de las Regiones, 2009a:5

- Estar sustentada en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diferentes agentes implicados
- Suscitar la coparticipación de los distintos niveles de gobernanza en la elaboración de las políticas y de la legislación comunitaria a través de diversos mecanismos (consultas, análisis de impacto territorial, etc.)
- Ser un proceso dinámico y concebirse como un sistema de acción político, más que como un instrumento jurídico visto únicamente desde el ángulo del reparto de competencias

Desde la perspectiva del CR, la capacidad de la UE para cumplir sus misiones y objetivos está supeditada no sólo a su organización institucional, sino también a su método de gobernanza; es decir, solo en la medida que los entes regionales y locales actúen, pero sobre todo colaboren y se responsabilicen en las decisiones de política, podrán ser garantizadas la legitimidad, eficacia y visibilidad del funcionamiento comunitario.

En vista de estos planteamientos, en su Libro Blanco el CR asume el compromiso de emprender un proceso de concertación orientado a elaborar una *“Carta de la Unión Europea sobre la gobernanza multinivel”*, mediante la cual se establezcan los principios y modalidades que permitan: una comprensión común de lo que es la gobernanza europea; la puesta en práctica de la gobernanza local y regional; el apoyo a los procesos de descentralización en los Estados miembros de la UE, así como el aseguramiento de la voluntad política para el respeto de la autonomía de los entes regionales y locales y su implicación en los procesos decisorios de Europa (Comité de las Regiones, 2009a:6).

Dicha Carta es aprobada hasta abril de 2014 y los principios y modalidades anteriormente referidos que propone en ella el CR, derivan en lo siguiente:

- Para la comprensión común de lo que es la gobernanza europea, se introducen algunas adecuaciones a la definición proporcionada en 2009, no sólo al agregar los principios de proporcionalidad y subsidiariedad

como base de la acción coordinada de la Unión Europea, sino al enfatizar el rol de la cooperación en el ciclo político.

Así, la gobernanza multinivel a partir de ese momento queda definida como “... *la acción coordinada de la Unión Europea, de los Estados miembros y de los entes regionales y locales, basada en los principios de subsidiariedad, de proporcionalidad y de asociación, que se concreta en una cooperación funcional e institucionalizada dirigida a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea*” (Comité de las Regiones, 2014:3)

- Con respecto a los puntos restantes ratifica su compromiso de hacer de la “gobernanza multinivel una realidad cotidiana en el diseño y aplicación de las políticas” (Comité de las Regiones, 2014:4), mediante el fomento de la participación de ciudadanos en el ciclo político; la cooperación estrecha con otras autoridades públicas; el reforzamiento del desarrollo de la capacidad institucional, así como el establecimiento de redes entre sus órganos políticos y administraciones públicas desde el nivel local hasta el europeo

En el terreno de los hechos, el CR ve en la gobernanza multinivel el principio que debe vertebrar la aplicación de la política de cohesión de la UE, particularmente a partir de las disposiciones comunes establecidas sobre los Fondos Estructurales³⁶.

Finalmente, cabe decir que la producción de definiciones no se agota en estos organismos, pues otros más han brindado sus propias definiciones, como en el caso de la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico y otros más. Lo cierto es que son los revisados hasta

³⁶ Cabe señalar que esas disposiciones están establecidas en el artículo 5 del Reglamento de la UE, con base en las modificaciones emprendidas por el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo en marzo y diciembre de 2013, por las que se establecen disposiciones comunes y generales relativas a los Fondos Europeo de Desarrollo Regional, Social Europeo, de Cohesión, Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y Europeo Marítimo y de la Pesca

aquí quienes han tratado de brindar mayores elementos para definir su concepto de gobernanza.

3. Desarrollos teóricos sobre el concepto de gobernanza

Aunque resulta válido atribuir a los organismos internacionales y supranacionales un papel protagónico en la reactivación del concepto de gobernanza, en razón de sus propuestas para denotar conceptualmente las condiciones que desde su perspectiva deben existir para promover y sostener el crecimiento económico y el desarrollo, también podemos afirmar que la revitalización del concepto gobernanza es resultado de la investigación académica, particularmente de la emprendida con motivo de los cambios que en diferentes contextos se registran en el modo de gobernar, desde prácticamente el último cuarto del siglo pasado.

Tal afirmación la realizamos considerando el abanico de teorías que los resultados de dicha investigación han abierto, desde aquellas que han brindado explicaciones de por qué ocurre la gobernanza, ubicando los factores o causas que determinan su resurgimiento y sus efectos, pasando por las que han explorado la forma en que sucede, hasta las teorías que han tratado de examinar lo que la gobernanza contemporánea es o cómo debe ser.

3.1 Causas que condicionan el uso contemporáneo del término

A pesar de la profusión con que se ha abordado el tema, son pocos los investigadores que se han preocupado por indagar por qué el término gobernanza, al ser en su acepción original de tan limitado alcance y después de permanecer por tanto tiempo inactivo, casi hasta su práctica extinción, ha resurgido hasta establecerse como campo de investigación entre tantos académicos y corrientes de pensamiento tan disímolas.

Los resultados de dichas investigaciones no son despreciables ni pueden ser catalogadas como simples inquietudes baladíes. Desde nuestro punto de

vista, tienen un valor capital en el estudio de la gobernanza por, cuando menos, dos razones:

Permiten reconocer que el reciclamiento contemporáneo del concepto es un fenómeno que responde a múltiples factores, más allá de modas cíclicas registradas en determinados círculos; asimismo, arrojan elementos suficientes para determinar hasta qué punto y cómo el concepto gobernanza da cuenta efectivamente de los cambios profundos que ha experimentado la vida económica, política y social en los últimos lustros y por tanto, si la gobernanza debe ser considerada un tema clave en el análisis de lo social lo que, en consecuencia, requiere precisar a qué hace referencia el concepto mismo.

De inicio, cabe decir que diversos autores coinciden en señalar que aunque la producción académica en la materia ha sido abundante, con frecuencia la gobernanza ha sido abordada de manera laxa y poco precisa.

En esta línea de investigación, ya desde finales de los años noventa Jessop advierte usos frecuentes del concepto en forma pre-teorética y ecléctica entre científicos de lo social, con aplicaciones tan diversas como contradictorias, llegando a convertirse por ocasiones en un cliché que puede significar cualquier cosa o nada (Jessop, 1998).

En una de sus revisiones en torno al tema, Peters y Pierre destacan que la gobernanza, como un concepto de la ciencia social, está rodeado de mucha ambigüedad, crítica y falta de claridad e incluso, de un estiramiento conceptual tal que le permite ser usado ampliamente, sustrayendo al término de algunas de sus utilidades (Peters y Pierre, 2008:239)

En forma más puntual, Aguilar sostiene que muchos autores han tendido a emplear el término como “modo de gobierno” en un sentido genérico, sin explicar su aparición y sin definir con precisión los componentes y las condiciones del nuevo modo directivo, llegando a dar por supuesta una univocidad conceptual y aceptación general e incluso, un tratamiento como

sinónimo de cualquier cosa en el ámbito político administrativo. Sitúa en este último sentido dos casos notorios:

El de Donald F. Kettl, para quien gobernanza es la manera como el gobierno hace su trabajo y cumple su función; también es la manera de describir los vínculos entre el gobierno y su entorno político, social, administrativo, pero además es una manera de designar las iniciativas que los Estados han emprendido en todo el mundo para reducir su tamaño, sin dejar de responder a las demandas de sus ciudadanos (Aguilar. 2008:107).

En el extremo, también sitúa el caso de March y Olsen, para quienes la gobernanza compendia “...*todos los componentes que integran el mundo de la política: régimen, sociedad política, sociedad civil, acción política, políticas públicas, gobierno y proceso de gobernar, organización administrativa..., al ser procesados como dimensiones del gobierno democrático*” (Aguilar, 1998:108).

En cuanto a las causas que condicionan el resurgimiento del término, se registran diferentes versiones, aunque en esencia se dirigen hacia los cambios que experimenta la forma de gobernar. Entre dichas versiones, cabe destacar las siguientes:

Desde nuestro punto de vista, una de las elaboraciones más desarrolladas a este respecto, es la de Bob Jessop, que por lo mismo conviene considerar, particularmente por sus aportaciones sobre la gobernanza como modo de coordinación.

De acuerdo con sus indagaciones, Jessop afirma que en el resurgimiento del vocablo confluyen factores tanto de índole etimológica como teórica:

En el primer caso, esgrime que en la lengua inglesa, el reciclamiento contemporáneo del término se produce por la necesidad de referir con la palabra *governance* (gobernanza) a los *modos y manera* en que se gobierna, marcando así una distinción con el vocablo *government* (gobierno), relativo a

las instituciones y agentes encargados de gobernar (*governing*), que denota el acto de gobierno en sí mismo.

Por iguales razones, considera que lo mismo puede aplicarse al concepto análogo *steuerung* del alemán -traducido al inglés como *steering* (dirección) o *guidance* (orientación, dirección)- muy en boga en los años 70 y 80; sin embargo, también acepta que a este concepto se le puede atribuir una cuarta connotación en la literatura alemana, por sus vínculos con la teoría de sistemas, en la que de acuerdo con R. Mayntz , en términos de esta teoría “(...) *gobernar (governing) se refiere a la acción deliberada de llevar un sistema autónomo como objeto de gobernanza, de un estado a otro: ya sea para estabilizarlo, redireccionarlo o transformarlo*” (Jessop, 1998).

Desde el punto de vista teórico, considera que el resurgimiento del concepto puede ser resultado de la crisis de paradigmas en la que incurren las ciencias sociales hacia la década de los años setenta, debido a su insatisfactoria capacidad para describir y explicar dos cambios sustanciales:

El desplazamiento de la perspectiva nacional, como unidad de análisis tanto para la economía como para el Estado y la sociedad, por la dialéctica de la globalización/ regionalización.

Asimismo, el que se verifica en las relaciones Estado- mercado- sociedad, en virtud de la existencia de nuevas condiciones económicas y sociales, así como de la emergencia de nuevos problemas, que se expresan desde una intensificación de la complejidad social y la mayor diferenciación funcional de los órdenes institucionales, en una sociedad crecientemente global, hasta un incremento de interdependencias sistémicas, a través de varios perspectivas sociales de acción espaciales y temporales (Jessop, 1998).

De este supuesto, extrae dos implicaciones inmediatas: la pérdida de relevancia de los “pares conceptuales” o dicotomías³⁷ que tomaron primacía

³⁷ Ejemplo de dichas dicotomías son el mercado *vs.* planeación, en el caso de estudios políticos; mercado *vs.* jerarquía, en economía; público *vs.* privado en políticas

en disciplinas tradicionales, para reflejar la organización de las sociedades industriales modernas del siglo XIX. Con lo anterior, una reorientación de diversas disciplinas³⁸, en las que la gobernanza tenderá a ser vista como un “tercer término”, que no solo vendrá a criticar sino a complementar tales aproximaciones dicotómicas.

De acuerdo con su investigación, este renovado acercamiento a la gobernanza no se da en forma mecánica y argumenta que muchas de las prácticas ahora subsumidas en la idea de gobernanza (v. gr. corporativismo, relaciones público-privadas, asociaciones comerciales, etc.), han sido ya examinadas bajo otras rúbricas.

Una primera conclusión que arroja sobre este planteamiento, es que hay claramente precursores del interés en la gobernanza en varias disciplinas, lo que puede verse en al menos cuatro posibles aspectos:

- En el plano discursivo, por el cambio que registra el significado de la gobernanza: hay más discursos en torno a ésta, con referencias que van desde la gobernanza global hasta la gobernanza multinivel, pero también el cambio del término gobierno por el de gobernanza, para, por ejemplo, temas relativos a la sociedad participativa y gobernanza corporativa, lo que ha tendido a reflejarse en la ciencia social “erudita”.

públicas, o anarquía *vs.* soberanía en relaciones internacionales. Para una ampliación, V. Jessop, 1998

³⁸ De acuerdo con su investigación, esto sucede, con la Nueva Economía Institucional, interesada en los mecanismos que coordinan las actividades económicas con formas diferentes al intercambio y la jerarquía (p.e. mercados organizados dentro de grupos de empresas, clanes, redes, asociaciones de comercio y alianzas estratégicas). En el campo de las relaciones internacionales, con el descubrimiento de los regímenes internacionales (p.e. formas de coordinación internacional que evitan la anarquía) y que por tanto, han sido descritos como “gobernanza sin gobierno” (Rosenau y Czempiel, 1992,). En la ciencia política, con las formas de coordinación que no sólo abarcan la división público-privado, sino que envuelven jerarquías complicadas, redes de poder paralelas y otras formas de interdependencia a través de niveles de gobierno y competencias funcionales; mientras que en la teoría de sistemas, con el creciente interés en la auto regulación de sistemas complejos en entornos de turbulencia y los problemas que plantea por los intentos de “dirigir” tales sistemas fuera de éstos. Para una ampliación, V., Jessop, 1998.

- En la permanencia de ciertas prácticas de auto organización que, incluso, han reaparecido atrayendo una renovada atención, como sucede con los ahora llamados “mecanismos de gobernanza”, que se emplean en contraste a los mercados o jerarquías, aunque por largo tiempo han sido usados en la coordinación de organizaciones complejas y sistemas.

Argumenta en este sentido que ha habido temas y problemas para los cuales la auto-organización ha sido, por decirlo de alguna forma, el modo natural de coordinación, aunque teórica y políticamente han sido marginalizados.

Ejemplifica esto con el caso de las prácticas e instituciones que intermediaron entre el mercado y el Estado durante el período de posguerra (p.e., la relación pública privada), en el que el crecimiento estuvo basado en el círculo virtuoso de la producción y consumo de masas en Norteamérica o la Europa occidental (fordismo del Atlántico), cuando la economía mixta fue el paradigma dominante.

- En el empleo de la gobernanza como una simple respuesta a pasados fallos del Estado, en particular, a los vinculados a las tentativas para manejar la crisis del fordismo del Atlántico, desde mediados de los años setenta, y más recientemente a los fallos de mercado y la crisis asociada a la gobernanza corporativa. Lo anterior, bajo el supuesto de que todos los modos de coordinación (mercados, estados, gobernanza) son propensos a dilemas, contradicciones, paradojas y fallos.
- En la emergencia de nuevas e importantes condiciones económicas y sociales y problemas relacionados, debido a que ya no pueden ser manejados o resueltos fácilmente a través de la planeación del Estado “top-down” o por la intermediación del mercado; hecho que podría suponer la producción de un cambio fundamental en las relaciones Estado-mercado-sociedad.

En su perspectiva, no se trata solo de un movimiento pendular en alguna sucesión de modos dominantes en la elaboración política, sino de cambios estructurales y su correspondiente cambio en el centro de gravedad en torno al cual los ciclos de política se mueven.

Bajo este orden de ideas, identifica así dos significados de la gobernanza en general, que en su opinión están estrechamente relacionados: primero, en referencia a cualquier modo de coordinación de actividades interdependientes y un segundo significado, más restringido, como auto-organización (*self-organization* o *heterarchy*) que puede darse entre personas, organizaciones o sistemas (Jessop, 1998).

Otro autor que ha abordado el tema, es Aguilar, quien sostiene que el concepto gobernanza en su acepción contemporánea es un producto de aquellos investigadores que llegan a registrar oportunamente los cambios que en sus países experimenta la *manera* de hacer la política (Aguilar, 2008:100).

Ubica su resurgimiento en el contexto del análisis de las políticas públicas hacia los años setenta, prácticamente a través de dos vertientes:

- Primeramente, con el planteamiento de la “*Steuerung*” o dirección de la sociedad como problema y objeto teórico, al permitir la formulación de la *Steuerungstheorie* o teoría de la dirección de la sociedad, porque viene a abrir la posibilidad para indagar si la sola acción gubernamental es una *condición suficiente* para la dirección de la sociedad actual.
- La otra vertiente la ubica con respecto a los resultados que trajo consigo la disciplina de políticas públicas, ya que desde su perspectiva, abrió campo para el estudio sistemático de la formulación del proceso directivo (*policydecisionmaking*), de cuyos resultados destaca el concepto de “redes de política” (*policy networks*), al ofrecer evidencia de que el proceso directivo, como se manifiesta en la formulación y desarrollo de las políticas públicas, se ha modificado (Aguilar, 2008:103).

A mayor nivel de profundidad, en su planteamiento Renate Mayntz (2005:83-84) señala que la gobernanza es un término que en su inicio se empleó como sinónimo de dirección política (*politische Steuerung*), aunque recientemente se ha utilizado de dos maneras diferentes.

En su versión original, establece que la gobernanza, como teoría, surge para complementar la perspectiva institucional de los estudios relativos al gobierno, a través de la *Steuerungstheorie* o teoría de la dirección de la sociedad, que centró su atención en las acciones directivas de las autoridades políticas, en el momento en que trataron de formar estructuras y procesos socioeconómicos.

Los otros dos significados que identifica son, en su perspectiva, diferentes al de dirección o guía política, resultando relevantes puesto que pueden dar cuenta de cambios en la realidad, siendo éstos los siguientes:

- Una nueva manera de gobernar, que difiere del modelo de control jerárquico, caracterizado por ser un modo más cooperativo en el que los actores públicos y privados participan en redes mixtas público-privadas, destacando los estudios realizados por Kooiman y Rhodes para el ámbito nacional y subnacional; de Bulmer para el nivel europeo de la elaboración de políticas y de Rosenau y Czempiel en el campo de las relaciones internacionales.
- Diferentes modos de coordinar acciones individuales o formas básicas del orden social, que son formas de coordinación diferentes tanto de la jerarquía como de la forma pura del mercado. Este segundo significado es, para ella, el que condujo a la generalización del término gobernanza para englobar todas las formas de coordinación social.

En su opinión, este significado es más general y con una genealogía diferente. Ubica su surgimiento en la economía de los costos de transacción, concretamente a través de los análisis sobre mercados y las jerarquías como formas alternativas de organización económica,

emprendidos por Williamson a finales de los años setenta, cuya tipología es ampliada posteriormente con la incorporación de los clanes, asociaciones y redes, estudiados por Hollinsworth y Lindberg y Powell hacia finales de los años ochenta.

Para Peters y Pierre (2008), en la investigación de la gobernanza pueden distinguirse dos grandes momentos:

Una primera ola, en la que la gobernanza es vista no solamente como un fenómeno nuevo, sino como un resultado de los desarrollos económicos, políticos e institucionales que se verifican en los años ochenta, en los que el gobierno aún tenía la dirección y control sobre estos, pero con cambios en su papel y funciones en el proceso de gobierno.

Consideran que el desarrollo del pensamiento y escritos sobre gobernanza en esta primera ola, tienen como preocupación central la capacidad del Estado y toma lugar con motivo de cambios significativos en las precondiciones para el ejercicio de gobierno, la política pública, la administración pública y las relaciones intergubernamentales, que en conjunto dan cuenta de la gradual redefinición de las relaciones entre el Estado, la sociedad y la arena global.

Entre los principales cambios a que hacen referencia estos autores, destacan el incremento de los problemas de coordinación, la pérdida de capacidad política, recortes presupuestarios y el creciente interés que se verifica en diversos países para solventar problemas en el suministro de servicios públicos en cooperación con actores sociales.

Aunado a lo anterior, la inserción nacional en organismos internacionales (v.gr. la Unión Europea o la Organización Mundial del Comercio; la pérdida de poder absoluto e inequívoco del gobierno, pues ahora requiere negociar con organizaciones transnacionales para elevar su eficacia, o bien con los gobiernos regionales o locales; y finalmente, el ascenso del neoliberalismo en las democracias avanzadas del occidente, que viene a propiciar una

minimización de las imposiciones políticas y regulatorias sobre el libre mercado y sociedad (Peters y Pierre, 2008:239-240).

Identifican una segunda ola de investigación, que de acuerdo a sus indagaciones, está centrada más en la sociedad.

Entre las principales aproximaciones que ubican en esta etapa, destacan aquellas cuya atención está puesta en la capacidad tanto de los actores sociales para la formación de redes, como de las organizaciones más o menos informales para promover sus intereses, resolver problemas comunes o formar un frente unido en contra de las instituciones gubernamentales (Marsh y Rhodes).

Asimismo, las que ven las redes no solo como una respuesta lógica al crecimiento de la complejidad social tanto dentro del Estado como en la sociedad; como estructuras de gobernanza; como instrumentos de representación de intereses y también como tomadores de decisiones en el contexto de un sector político de facto de autogobierno (Sörensen y Torfing).

Y de manera más reciente, las aproximaciones que centran la pregunta general de investigación en la complejidad tanto social como institucional del Estado, así como sobre la interface que se da entre la esfera política de la sociedad y su entorno (Pierre y Peters)³⁹.

Desde su punto de vista, en estas perspectivas yace un debate con un tema tanto empírico como normativo.

En el primer caso, la discusión se ha orientado a clarificar el significado de los cambios recientes en la gobernanza y sus consecuencias, mientras que el debate normativo se ha direccionado al tema de si esos cambios son deseables, qué cambios positivos y negativos involucran y qué forma de

³⁹ Este planteamiento está hecho en abierta referencia a la denominada “complejidad dual”, que es considerada por Peters y Pierre en este documento como un modelo analítico, donde un Estado complejo “está para gobernar una sociedad compleja- ha llegado a ser un punto de partida frecuentemente usado para esta investigación” (Peter y Pierre, 2008:241)

gobernanza es más apropiada para gobernar los Estados, regiones y ciudades del siglo XXI.

Así, el concepto de gobernanza que emerge de los años noventa tiene un significado dual o puede verse desde una doble perspectiva:

Estado- céntrica, que se refiere a la capacidad política e institucional del Estado para dirigir y cómo se relaciona con los intereses de otros actores influyentes. Por tanto, el concepto referirá las manifestaciones que observa el Estado a partir de finales del siglo XX para adaptarse a su entorno.

En la perspectiva socio-céntrica, el foco de atención está sobre la coordinación y el auto gobierno como tal, manifestados en diferentes tipos de redes y asociaciones. Por tanto, denota la representación conceptual o teórica de la coordinación de los sistemas sociales, en gran medida, el papel del Estado en ese proceso.

Vista desde estas perspectivas, Peters y Pierre sostienen que la noción de gobernanza emerge así no para poner en cuestión el *locus* del poder sino, por el contrario, para indagar cómo mantener el papel de dirección de las instituciones políticas a pesar de los cambios internos y externos que experimenta el Estado.

Del conjunto de las indagaciones referidas con anterioridad, queda claro que la noción de gobernanza reaparece entonces para ser utilizada como un concepto que permite distinguir y explicar en forma analítica el nuevo marco que rige las relaciones Estado-mercado-sociedad, en función de las transformaciones económicas y sociales que se verifican a finales del siglo XX y que vienen a poner en entredicho la capacidad de los gobiernos para resolver por sí mismos los problemas de la sociedad en un contexto globalizado.

En el centro de estas formulaciones subyace la idea -como bien lo apunta Aguilar (2010)- de pérdida de autonomía relativa, soberanía, centralidad y/o control del gobierno sobre la dinámica económica y social, así como de una

dirigencia colectiva interdependiente y asociada, como condición para una dirección social eficaz y valiosa (Aguilar, 2010:37).

Visto a la luz de tales reflexiones, ¿cuáles son, entonces, los componentes y contenidos que definen el concepto gobernanza en su acepción contemporánea y cuáles son sus aportes para el análisis de lo social? A continuación se realiza el análisis correspondiente.

3.2 Análisis conceptual: los rasgos específicos de la gobernanza

Conforme a lo apunto hasta aquí, es claro que la gobernanza es un concepto clave de referencia desde prácticamente finales de años ochenta, momento a partir del cual presenta una amplitud de usos y significados, erigiéndose en centro de atención especial y objeto de debate en diversos campos de la ciencia de lo social. Es, por decirlo de alguna manera, una encrucijada en la que convergen diversas perspectivas, que tienen la manera de gobernar, así como la prescripción y/o reflexión sobre sus características, componentes e implicaciones, como piedra de toque.

Como quiera, al nivel más general y abstracto es posible identificar elementos de convergencia entre aquellos que han profundizado en su estudio, los que permiten suponer, de inicio, la existencia de lineamientos base en torno a lo que la gobernanza hace referencia. En el siguiente párrafo destacamos los planteamientos de los autores que, desde nuestro punto de vista, brindan aportes importantes a este respecto.

3.2.1 A qué hace referencia

Kjaer (2003:2) considera que la gobernanza se refiere a algo más que gobierno. Reconoce ciertamente la existencia de diferentes versiones de la gobernanza, aunque argumenta que todas ellas comparten un amplio entendimiento institucional de la gobernanza, al estar referida -al menos en los casos que analiza- a la emergencia y cambio de instituciones, de las

reglas del juego: *“La gobernanza, así, incluye el conjunto de reglas, la aplicación de reglas y el reforzamiento y adjudicación de reglas”* (Kjaer, 2003:2)

Para Hirst (2003:13), la gobernanza expresa por lo general una alternativa al gobierno, al control estatal; mientras que para Pierre y Peters (2008:242), ésta ayuda a entender los cambios en las relaciones del Estado y la sociedad en la definición e implementación de objetivos y metas colectivas.

En la perspectiva de Rhodes (2005:99), la gobernanza se refiere a un cambio en el significado de gobierno, a un nuevo proceso de gobierno, a un cambio en la norma establecida o al nuevo método con el que se gobierna a la sociedad.

Para Stoker (1998:17), la gobernanza no solo alude al desarrollo de estilos de gobierno, en los cuales las fronteras entre y dentro de los sectores público y privado han llegado a desdibujarse, sino que provee un marco para el entendimiento de los procesos de cambio del gobierno y un marco de referencia a través del cual la realidad puede ser examinada.

Al profundizar en este último aspecto, indica que la contribución de la perspectiva de la gobernanza a la teoría no descansa en el nivel del análisis causal, sino en el hecho de que permite a los teóricos plantearse preguntas que no podrían formularse de otra forma, por lo que la perspectiva de la gobernanza es útil solo en la medida que nos ayude a identificar cuestiones importantes aunque demanda la identificación de respuestas útiles también.

Bajo estos supuestos, para Stocker la gobernanza hace referencia a cinco cuestiones interrelacionadas, para cada una de las cuales identifica respectivamente dilemas o temas críticos:

CUADRO VII
PROPUESTAS DE LA GOBERNANZA Y SUS DILEMAS SEGÚN STOCKER

A qué alude la gobernanza	Dilema o tema crítico que involucra
Al conjunto de instituciones y actores que proceden de y más allá del gobierno	El divorcio entre la realidad compleja de la toma de decisiones asociada a la gobernanza y los códigos normativos usados para explicar y justificar el gobierno
Al desvanecimiento de los límites y responsabilidades para afrontar los temas económicos y sociales	Evasión de responsabilidades o búsqueda de “chivos expiatorios”
A la dependencia de poder involucrada en las relaciones entre instituciones envueltas en la acción colectiva,	Exacerbamiento del problema de consecuencias no planeadas para el gobierno
A las redes actores autónomas autogobernadas	Incremento de las dificultades sobre la responsabilidad
A la capacidad para conseguir cosas hechas las cuales no descansan sobre el poder del gobierno para mandar o usar su autoridad. A la capacidad del gobierno para usar nuevas herramientas y técnicas para dirigir y guiar	Expectativa de fallos de gobernanza, a pesar de la capacidad de operación flexible de los gobiernos en la dirección de la acción colectiva

Fuente: Elaboración propia, con base en Stocker, 1998

Otros más, como en el caso de Richard y Smith (2002:2) sugieren que la gobernanza es una etiqueta descriptiva, usada para destacar la naturaleza cambiante de los procesos políticos en las décadas recientes, además de sensibilizarnos con la variedad cada vez mayor de terrenos y actores involucrados en la formulación de políticas públicas, por lo que requiere la consideración de todos los actores y posiciones más allá del “núcleo ejecutivo” involucrado en el proceso político.

Para Le Galès (Ruano, 2002), la gobernanza hace referencia a un triple problema que atañe a la acción pública: Su mayor densidad técnica y complejidad; la incertidumbre y la fluidez que caracteriza su entorno socio-organizativo, así como la laxitud que se manifiesta en la relación entre las

exigencias de la competición electoral y las necesidades de ejecución de las políticas públicas⁴⁰.

Bajo estas condiciones, para Ruano (2002:2) la gobernanza es una forma de gobierno, en la que la élite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada ha sido desplazada por formas de coordinación multinivel y multiactorial para la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución; el resultado de este proceso es incierto, puesto que depende de la capacidad de los actores públicos y privados para la definición de un espacio común, la movilización de expertos y para la implantación de modos de responsabilización y legitimación, en el contexto de la política electoral y del universo de la política de los problemas.

Para Bañón i Martínez (2012:5), es verdad que la gobernanza hace referencia a la pérdida de centralidad de los gobiernos en los procesos de adopción de decisiones, pero más que una forma de gobierno, es un modo de gestión de lo público orientado a la participación y aceptación de agentes estratégicos. Considera que su existencia o no resulta contingente al nivel de gobierno, la actividad sectorial, a los cambios de relaciones y de actores del contexto donde se actúa y al tipo de liderazgo del actor principal, aunque con implicaciones para el funcionamiento de la política y la democracia, puesto que supone la adopción de decisiones extraparlamentarias, sin legitimación social y opaca al control social.

Avanza en este sentido al plantear la necesidad de explicar dos cuestiones: si la gobernanza es resultado de la voluntad de los gobiernos o de los agentes críticos o del reordenamiento de posiciones y papeles en la era postindustrial

⁴⁰ Los argumentos en esta perspectiva son que la decisión pública ahora requiere sustentarse en datos de universos cada vez más heterogéneos (científicos, técnicos, políticos, económicos o sociales), lo que dificulta la integración de sus respectivos actores políticos; asimismo, que cada decisión vincula a actores diversos, cuya integración niega la dicotomía público-privado, pero además, que la capacidad de reacción de cualquier actor considerado aisladamente se ve debilitada, particularmente en contextos en los que la política pública adopta la forma de gobernanza a múltiples niveles. Para una ampliación, V. Ruano, 2002

de globalización; asimismo, la deseabilidad de la gobernanza en un contexto persistente de turbulencia financiera

Sin menoscabo a otras formulaciones, en este primer nivel de acercamiento la gobernanza podría presentarse como un concepto hasta cierto punto como un concepto amplio; no obstante, también cabría inferir que todos estos planteamientos exhiben a la gobernanza como una especie de fractal, al poner como sus temas centrales no sólo la capacidad del sector público, sino adicionalmente la transformación en el papel y poder del Estado, así como el alcance de sus actividades y los nuevos patrones que adoptan sus relaciones en la esfera económica y social.

Visto lo anterior, cabe decir que una confusión que con frecuencia está latente en una parte considerable de la literatura de la gobernanza, podría estar relacionada con las diferentes interpretaciones que se dan al fenómeno socio-político del mundo contemporáneo y como bien lo observa Kitthananan (2006:29), “una de las razones de la variedad, es que la decisión de la interpretación seleccionada es no una materia de evidencia, sino una función de la historia; de la cuestión a ser respondida y el argumento a ser revelado”; es decir, el uso explicativo de la noción de gobernanza está construido por las preguntas que se plantean y las respuestas útiles -como lo indica Stocker- que éstas demandan.

Desde esta perspectiva, toman sentido los esfuerzos que diversos autores han desarrollado para caracterizar los usos que observa la gobernanza en diferentes esferas.

En el siguiente párrafo se destacan aquellos esfuerzos que se consideran relevantes, no sólo por los alcances de la investigación, sino por las aportaciones que brindan para una definición de la gobernanza en forma contextual.

3.2.2 Usos de la gobernanza

La abundante literatura generada en torno al debate de lo que es la gobernanza y la amplitud y variedad de formas en las que se ha definido y utilizado en diferentes campos de la ciencia y contextos político-administrativos, ya sea bajo el supuesto de que la gobernanza supone algo más que gobierno o siguiendo la idea de que ésta es una nueva forma de pensar las capacidades del Estado y sus relaciones con la sociedad y el mercado, muchos autores han tratado de compilar las versiones existentes del término, identificando su campo de aplicación (Rhodes, 1997; Hirst, 2000; Kajer, 2003; Natera Peral, 2005, Kitthananan, 2006, entre otros).

En este esfuerzo de investigación, algunos (Kjaer, Kitthananan) han insistido que las definiciones que se proporcionan difieren en virtud de los diferentes campos en que son usados, por lo que las diferencias deben ubicarse en función de los correspondientes debates a los que hacen referencia.

Para otros más, la preocupación se ha centrado en cómo los diferentes usos destacan problemas fundamentales (Hirst, Rhodes) y en caso, cómo las perspectivas que se tienen de la gobernanza intentan desplazar o resolver éstos. Aquí, algunos autores más han desarrollado análisis que, por sus aportaciones al estudio de la gobernanza, han trascendido (Pierre y Peters, Rhodes, entre otros), particularmente para el estudio de la gobernanza en la perspectiva de la Administración Pública y redes.

Incluso, se ha llegado a sugerir, como en el caso de Kooiman, que las diferentes versiones y aplicaciones de la gobernanza resultan más apropiadas y útiles bajo diferentes circunstancias, de modo tal que, por ejemplo, la gobernanza corporativa parece ser más relevante al nivel organizacional, mientras las aproximaciones de redes y la gobernanza económica parece ser más apropiada para el análisis sectorial; la buena gobernanza para el nivel nacional y la gobernanza global al ámbito internacional (Kooiman, 1999).

Más allá de las inquietudes específicas de cada autor y las diferencias que a este nivel pueden observarse en los resultados de sus respectivas investigaciones, observamos que todos ellos coinciden en identificar un determinado número de campos en los que la gobernanza ha tenido presencia significativa, aun y cuando dichos campos sean etiquetados de diferente forma.

De manera notable destacan sus posturas convergentes en torno a los usos relativos a la buena gobernanza, nueva gestión pública, gestión empresarial y redes y en menor grado en lo que atañe a las relaciones internacionales con las referencias a gobernanza global o multinivel y estudios de la Unión Europea.

CUADRO VIII
USOS DE LA GOBERNANZA POR CAMPO DE ESTUDIO SEGÚN AUTOR

AUTOR	CAMPO DE ESTUDIO
Hirst (2000)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Buena gobernanza 2. Instituciones y regímenes internacionales 3. Gobernanza corporativa 4. Nueva Gestión Pública 5. Redes
Kitthananan (2006)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nueva Gestión Pública 2. Gobernanza corporativa 3. Buena gobernanza 4. Gobernanza interactiva 5. Redes 6. Gobernanza global y multinivel 7. Economía Institucional
Kjaer (2003)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Administración y Políticas Públicas 2. Relaciones internacionales 3. Gobernanza europea 4. Política comparada
Natera Peral (2005)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estructuras administrativas y gestión pública 2. Análisis de políticas públicas 3. Economía política 4. Gestión empresarial 5. Relaciones internacionales 6. Organismos internacionales 7. Unión Europea 8. Política urbana
Rhodes (2005)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estado mínimo 2. Gobernanza corporativa 3. Nueva Gestión Pública 4. Buena Gobernanza 5. Sistema sociocibernético 6. Redes auto-organizadas

FUENTE: Elaboración propia, con base en Hirst, 2000; Rhodes, 2005; Kjaer, 2003; Natera Peral, 2005 y Kitthananan, 2006

A continuación proponemos una relación de cuatro campos básicos en los que, desde nuestra perspectiva, se pueden articular las diferentes versiones de uso.

3.2.2.1 Desarrollo económico: la buena gobernanza

Como quedó profusamente referido anteriormente en el capítulo 2, la buena gobernanza es un término acuñado por el Banco Mundial pero abordado ampliamente también por otros organismos internacionales, para guiar sus estrategias de ayuda al desarrollo económico.

Diversos autores han prestado atención a este término en el marco de los debates sobre lo que la gobernanza es.

Con acierto, Hirst ubica el desarrollo económico como uno de los cinco campos en los que la gobernanza ha sido usada, particularmente con la propugnación de la “buena gobernanza” extendida por “las agencias internacionales del desarrollo y los gobiernos de occidente”, como componente necesario para una modernización económica eficaz.

En abierta referencia a los planteamientos del Banco Mundial, considera que desde que los economistas del desarrollo reconocieron que las “instituciones importan” -es decir, que el desarrollo supone no solo la creación del libre mercado, la promoción de inversión y la adopción del derecho de políticas macro económicas, sino que la dinámica de las economías está sustentada en leyes apropiadas, instituciones sociales y valores- la buena gobernanza se ha convertido en un medio “para la creación de un marco político eficaz conducente a la acción económica privada -regímenes estables, el Estado de derecho, administración eficiente del Estado adaptado a los roles que los gobiernos pueden desempeñar en realidad y una sociedad civil independiente del estado” (Hirst, 2000:14). Desde esta perspectiva, indica que la democracia en este contexto es valiosa si provee legitimación a la buena gobernanza.

Rhodes es otro de los autores que identifican el uso del término buena gobernanza, aunque a diferencia de Hirst, no lo ubica tanto en el campo del desarrollo económico, sino directamente en el de la reforma del gobierno y desde su perspectiva, este concepto “une la nueva gestión pública con el apoyo a la democracia liberal” (Rhodes, 2005:104).

No profundiza en este argumento, tan solo toma como referencia los planteamientos de Leftwich, para quien la gobernanza viene a tener tres connotaciones:

Desde el punto de vista sistémico, hace referencia al poder político y económico, tanto interno como externo; políticamente, refiere a un Estado legítimo y con autoridad que lleva un mandato democrático, y administrativamente, la gobernanza hace referencia a la eficacia, apertura, responsabilidad de un servicio público sujeto a auditoría y con competencia burocrática para el diseño e implementación de políticas públicas (Rhodes, 2005).

Para Kithananan (2006), la buena gobernanza ha sido vista por las agencias internacionales de desarrollo como condición necesaria para el desarrollo, particularmente en el denominado tercer mundo.

Aun y cuando toma las mismas referencias de Leftwich, a diferencia de Rhodes considera que el planteamiento de la buena gobernanza responde a los planteamientos realizados por instituciones como el Banco Mundial, el PNUD, Fondo Monetario Internacional, entre otras, como la nueva reforma objetivo en el tercer mundo en desarrollo y toma como referencia el caso Tailandés, en el que primeramente la buena gobernanza fue presentada más en sentido retórico que práctico, usándose diferentes interpretaciones para el servicio de diferentes propuestas, sin enfocarse de forma sustantiva a la reconfiguración de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

3.2.2.2 Gestión empresarial: la gobernanza corporativa

No sin razón, algunos autores han recuperado el debate estructurado en torno a esta perspectiva, como se puede observar en el cuadro VIII en el que se esquematizan los usos de la gobernanza.

Para Rhodes (2005), la gobernanza en este campo se presenta como un término especializado, que está referido al sistema por el que se dirigen y controlan las organizaciones, conforme lo define el Informe Cadbury (Rhodes, 2005:101).

Bajo el supuesto de que todas las empresas requieren no sólo gobierno sino gestión también, la gobernanza aquí tiene por función central el establecimiento de pautas generales para la empresa, la supervisión y control de las acciones ejecutivas de la gestión, así como la satisfacción de las expectativas de rendición de cuentas y regulación de los intereses, más allá de los límites empresariales (Rhodes, 2005:101)

Más que aportar una propuesta en torno a la gobernanza corporativa, los señalamientos de Rhodes para este campo de la gobernanza resultan de interés, al destacar la importancia de tomar en consideración las preocupaciones de la gobernanza corporativa en las discusiones existentes en tono a la Nueva Gestión Pública y buena gobernanza, particularmente en lo relativo a la rendición de cuentas y recuerda que “la práctica de la gestión del sector privado tiene influencia importante en el sector público (Rhodes, 2005:102).

Hirst (2000) también recupera este campo, aunque lo capitula desde los debates de la tradición anglo-sajona, una doctrina que, como bien lo refiere, por mucho tiempo ha pasado por alto los intereses de los empleados.

Indica que desde esta perspectiva, la gobernanza corporativa ha sido usada por aquellos que desean mejorar la responsabilidad y transparencia de las acciones de gestión de las empresas, sin alterar en lo fundamental su estructura básica, frente a la dispersión existente entre los accionistas de la

compañía, como principales beneficiarios. Considera así que la gestión empresarial demanda hacer política a nombre de éstos para propiciar un nivel más amplio de representación, existiendo fuertes argumentos en la teoría de la democracia a favor de tal representación (Hirst, 2000:17).

En forma coincidente con Rhodes, Kitthananan (2006) centra la discusión en la perspectiva de que la gobernanza corporativa está preocupada menos por las instituciones formales y su estructura y más en el sistema general por el cual las organizaciones, tanto públicas como privadas, son dirigidas y controladas, aunque a diferencia de Rhodes, refiere a Williamson (1996) y Charkman (1994), así como a Tricker, como exponentes de este debate.

Si se toma en consideración lo indicado en el rubro 1.2 de esta tesis, llama la atención la nula referencia que se hace de la Nueva Economía Institucional como promotora del concepto gobernanza corporativa, salvo la mención de Kitthananan y de Natera Peral, en sus referencias sobre este tema.

3.2.2.3 Gobierno, Administración y políticas públicas: gobernanza y Nueva Gestión Pública; gobernanza por redes y gobernanza interactiva

Sin duda alguna, estos son algunos de los campos en los que la gobernanza ha tenido una mayor resonancia. Visto desde el plano más general, esto ha sido posible, en gran medida, por los debates académicos que motivó el proceso continuo de reforma del Estado, implementado durante las últimas décadas del siglo pasado en una gran cantidad de países, para cambiar tanto su estructura interna como su papel en la sociedad.

De hecho, el papel del Estado en la gobernanza ha llegado a ser un enfoque empleado con frecuencia, no sólo por la necesidad de analizar el poder estatal y de evaluar de qué manera los modelos de reforma emprendidos le han afectado, sino de buscar nuevos modelos que den cuenta efectivamente de un análisis del Estado contemporáneo, planteando cómo deben ser conceptualizados y cuál debe ser su centro de atención principal.

Así, por ejemplo, el cambio del papel del Estado desde la perspectiva de la gobernanza ha sido visto como una forma de tender un puente entre la teoría y el desempeño real de los Estados (Kooiman, 1993 y 2003; Pierre y Peters, 2000; Rhodes, 1996), asumiendo que el papel de sus estructuras en la gobernanza es una variable, más que un hecho dado, lo que ha contribuido a convertir el papel del Estado, en lo que se refiere a gobernar, en un asunto empírico (Pierre, 2005).

De manera más específica, la perspectiva de la gobernanza también ha sido formulada ante la erosión de la tradicional administración burocrática, derivada de su incapacidad para producir los resultados previstos (Mayntz, 1993; Scharpf, 1988), en el marco del conjunto de reformas inspiradas en la Nueva Gestión Pública (NGP) y otras iniciativas de reforma, orientadas a la fragmentación del Estado como unidad organizativa, tanto al nivel interno como externamente, así como al incremento de la cooperación entre los actores públicos y privados en los procesos administrativos (Hirst, 1994; Rhodes, 1994; Stoker, 1997).

En términos amplios, se puede decir que la gobernanza en la literatura de la Administración Pública usualmente ha estado referida, en mayor o menor grado, al proceso generalizado de reforma de la gestión pública, pues a través del concepto de gobernanza se ha tratado de captar el sentido tanto de una manera de gobernar cada vez más diferenciada, dividida y fragmentada en una variedad de agencias interdependientes públicas y privadas (Marcussen y Torfing, 2003), como de sus implicaciones para la estructuración de formas emergentes que, como las redes, no sólo han puesto en cuestión a las organizaciones gubernamentales como el actor central en la dirección de los procesos de políticas públicas, sino que han evidenciado la asunción de papeles diferentes en las actividades de gestión gubernamental.

Como quiera que sea, merece la pena hacer notar que la gobernanza en este campo ha sido abordada desde perspectivas diversas, que no sólo han centrado la atención en manifestaciones específicas de las reformas del

Estado, sino que han dado pauta para formulaciones teóricas sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad, como se refiere a continuación.

Gobernanza y Nueva Gestión Pública (NGP)

Aunque la gobernanza ha sido objeto de reflexiones diversas a la luz de la NGP, conviene recordar lo que ya diferentes autores han destacado, en el sentido de que el significado exacto de gobernanza desde esta perspectiva no es fácil de identificar en la literatura (Kjaer) o es un término que no siempre resulta claro (Pierre y Peters, 1998).

Para Peter Aucoin (1996) el debate de la gobernanza se plantea prácticamente en paralelo a la difusión de la NGP, ya que tanto los cambios que experimenta el sistema económico internacional y la creciente demanda de servicios y regulaciones a los que se ven sujetos los sistemas políticos, han provocado tensiones, que han conducido tanto a la elaboración de respuestas políticas encaminadas al control presupuestal y a la reducción de los servicios públicos, como a la privatización de operaciones gubernamentales y a la desregulación de las actividades de las empresas privadas.

En su perspectiva, han surgido así algunas ideas que vinculadas a las respuestas neoconservadoras, han influido sobre el diseño de los sistemas de gobierno y de gestión que, en conjunto, han impactado sobre la forma en que los gobiernos se estructuran para cumplir su propósito de gobernar y administrar los asuntos públicos.

Un razonamiento complementario se encuentra en Hirst (2000), para quien el uso del concepto de gobernanza se produce por el ascenso de las estrategias de la NGP, especialmente en lo que respecta a la privatización de empresas y servicios públicos y la consecuente necesidad de regulación de proveedores de servicios, para el aseguramiento de la calidad del servicio y la conformidad con los términos contractuales; así como a la introducción de prácticas comerciales y estilos gerenciales dentro del sector público.

Coincide con Rhodes en que dichas estrategias han generado un nuevo modelo de servicios, distinto al de la Administración Pública bajo control jerárquico y directamente dependiente de funcionarios electos, pero además, porque suponen una concepción radicalmente distinta de relaciones entre “clientes” y proveedores de servicios, desde el punto de vista convencional de las relaciones entre ciudadanos y Estado de Bienestar (Hirst, 2000:18).

Las diferentes concepciones de gobernanza que identifica (ver cuadro VIII), de manera importante la que se da en el ámbito de la NGP, son para Hirst un reflejo de cambios reales que se han producido más allá del gobierno central del Estado nación, como el principal proveedor de control y regulación dentro de los territorios nacionales, pero también plantean problemas de control democrático y de responsabilidad de los gobiernos representativos (Hirst, 2000:22).

Considera por ello que la democracia necesita ser repensada, porque la separación entre Estado y sociedad civil que ha sustentado la arquitectura de la clásica sociedad liberal se ha ido desvaneciendo; al efecto esgrime que el Estado nación comparte hoy su poder con gobiernos subnacionales que emergen crecientemente, con la formas de redes y relaciones de gobernanza que han proliferado, además de una variedad de organizaciones cuasi públicas y privadas, organizaciones no gubernamentales, con agencias internacionales y otras formas de gobernanza supranacional.

Estos hechos, para él, dan cuenta no tanto de la reducción del tamaño y alcance del Estado o de su vaciamiento, sino más bien del hecho de que el Estado se ha combinado con entidades que no son estatales ni públicas. Bajo este razonamiento considera que debe verse al Estado como parte de una sociedad de organizaciones (*organizational society*), caracterizada “(...) *por la presencia de grandes instituciones jerárquicas de control, ubicadas en ambos lados de la frontera divisoria entre lo público y lo privado, instituciones que no son responsables ni rinden cuentas ni responden a los ciudadanos o lo hacen solo de manera débil. La división entre lo público y lo*

privado ha dejado de ser lo clara e importante como supuso en la clásica sociedad liberal” (Hirst, 2000:20)

Así, la gobernanza puede ser generalmente definida como *“los medios por los cuales una actividad o conjunto de actividades es controlada o dirigida, de tal manera que suministren un rango aceptable de resultados de acuerdo a algunos estándares socialmente establecidos” (Hirst, 2000:24).*

Sin embargo, subraya que aun y cuando los estados cuenten aún con elementos para monopolizar el gobierno, esto no significa que la gobernanza pueda ser dejada a la casualidad; contrariamente, requiere de una arquitectura institucional estable si ha de ser efectiva.

Propone, a tales efectos, el “modelo de democracia asociativa” (Hirst, 2000:28), mediante el cual sean devueltas, en la medida de lo posible, muchas de las funciones del Estado a la sociedad, excepto la del financiamiento público, y sean democratizadas tanto como se pueda las organizaciones de la sociedad civil.

Lo anterior, con un doble propósito: restablecer el gobierno limitado y politizar la sociedad civil, propiciando su transformación, de burocracias verticales y jerárquicas (*top-down*) en asociaciones estructuradas constitucionalmente y autogobernadas democráticamente; asimismo, tratar de separar la provisión de servicios de la supervisión a todos los niveles principales dentro del Estado nación

A otro nivel de profundidad, Pierre y Peters (1998, 2005) también han abordado el tema.

Para ellos el debate de la gobernanza fue primariamente un debate europeo, al haberse iniciado principalmente en el Reino Unido y Países Bajos. Han conferido importancia a este debate al considerar que su desarrollo ha sido relevante para el análisis de la Administración Pública, puesto que trajo consigo planteamientos como el de la “gobernanza sin gobierno” como modelo dominante de la gestión en las democracias industriales avanzadas

(Rhodes), los Estados y gobiernos “vacíos” (Rhodes, Peters) o a los Estados y economías “negociados” (Nilsen y Pedersen); modelos todos estos en los que subyace la idea de que los actores sociales adquieren cada vez más influencia en la política y Administración, mientras que el gobierno es un ente cada vez más debilitado e incapaz de “dirigir” como en el pasado (Pierre y Peters, 1998:224).

Aunque abiertamente se han manifestado en contra de una fusión de la perspectiva de la NGP con la de la gobernanza, esgrimiendo que ofrecen diferentes concepciones sobre el papel del Estado y diferentes modelos de reforma estatal y de sus objetivos, también han admitido la existencia de puntos en común. Entre éstos, cabe destacar los siguientes:

El reconocimiento de que los Estados ya no son los actores más poderosos en términos económicos y distributivos, ni siquiera en su propio territorio (Pierre, 2005). Asimismo, la menor importancia que confieren a los cargos electos en contrapartida al liderazgo político emergente de la iniciativa empresarial, cuya responsabilidad es clave para el desarrollo de las redes y la puesta en común de los recursos públicos y privados; además del carácter obsoleto que desde ambas perspectivas tiene la dicotomía público-privado (Peters y Pierre, 1998).

En torno a ese debate, también han explicitado (Pierre y Peters, 2005) que si bien su entendimiento es que el sector público no gobierna más a la sociedad en la forma convencional de “comando y control”, aún es capaz de participar en gobernanza.

De hecho, han asumido que el gobierno es aún más importante que en el pasado para la realización de diversos componentes de la gobernanza. En forma coincidente con Hirst (2000), han argumentado que el papel del gobierno es el más crucial para la gobernanza democrática, dada la necesidad de tener algunos medios para las prioridades colectivas y el conjunto de preferencias de la sociedad “... *solo los gobiernos son capaces de*

resolver los problemas más difíciles en la solución de conflictos y la asignación comprensiva de recursos” (Pierre y Peters, 2005:3).

Bajo estos supuestos, consideran que el uso de la gobernanza representa el “producto combinado” de cuatro actividades clásicas o “dimensiones” de gobierno: definición de metas para la sociedad, coherencia, dirección y responsabilidad, en las que el gobierno debe retener una posición, si no exclusiva como en el pasado, sí central, pues todo intento por eliminarlo, como sugieren las propuestas de la “gobernanza sin gobierno” (Rodhes) reduce no solo la coherencia de cualquier gobierno que pueda ser emprendido, sino su contenido democrático, sobre todo si se considera que en el mundo occidental, la democracia sin gobierno como lo conocemos es en esencia impensable (Pierre y Peters, 2005:5).

Bajo esta lógica y frente a aquellos puntos del debate sobre la gobernanza centrados en la idea de la “gobernanza sin gobierno” o de instrumentos de gobernanza como las deliberaciones consensuales de las redes, adelantan una conclusión, en el sentido de que la comprensión cabal de la gobernanza supone entender dos aspectos esenciales: la naturaleza de las relaciones Estado-sociedad en la consecución de intereses colectivos, en cuyo marco las cuatro dimensiones deben ser vistas como arenas de tal intercambio; pero también, la naturaleza política de la gobernanza, que desde su punto de vista, supone otra forma de definir el papel del gobierno en la sociedad (Pierre y Peters, 2005:5-6).

La gobernanza así se refiere a la búsqueda de intereses colectivos y la teoría de la gobernanza ayuda a entender los intercambios e interacciones entre el Estado y la sociedad en la definición e implementación de tales objetivos y metas colectivas.

Por tanto, la gobernanza proporciona un punto de vista más comprensivo del proceso de gobierno de lo que otras teorías de gobierno pueden hacer (Peter y Pierre, 2008:242), proporciona un valor adicional, ya que está centrada en

los actores y en el significado de las interacciones e intercambios que se dan entre el Estado y la sociedad.

Ciertamente las instituciones son significativas para el entendimiento de cómo las decisiones son tomadas e implementadas, pero la perspectiva de la gobernanza permite cuestionamientos en torno a cuáles actores son los que están involucrados en el proceso de gobierno y qué es lo que ellos hacen, adquiriendo así una especial utilidad para el análisis político comparado, al posibilitar, entre otros aspectos no menos relevantes, la identificación de las formas de gobierno que están más centrados en el Estado de los que otorgan una fuerte posición a los actores sociales, la vinculación de los diferentes niveles de gobierno, e incluso el éxito o fracaso de la gobernanza (Peter y Pierre, 2008:244-246).

Un autor más que ha reflexionado en torno a este tema es Prats Català (2005), para quien la gobernanza está referida a los nuevos modos de gobernar surgidos en el contexto de las reformas administrativas de mediados de los años noventa, pues en su perspectiva, éstos trajeron consigo un consenso creciente, particularmente en Europa, en el sentido de que “la eficacia y la legitimidad del actuar público está fundamentado en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil” (Prats, 2005:155).

Considera que el movimiento de la NGP ha observado un debilitamiento desde mediados de los años noventa, especialmente en Europa, posibilitando que tanto la teoría administrativa como las políticas de reforma administrativa hayan desplazado su centro de atención, de la estructura y funcionamiento de las organizaciones públicas, hacia las interacciones entre los diferentes niveles de las organizaciones públicas y las organizaciones privadas y sociales.

Gobernanza y redes de políticas públicas

Sin duda, el concepto de redes es un término clave y eje nodal en torno al cual se articula la perspectiva de la gobernanza en el contexto de la Administración y políticas públicas.

Así, por ejemplo, en su célebre obra “La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno”, Rhodes (2005:106) considera que los enlaces intergubernamentales, es decir, la implicación de conjuntos complejos de organizaciones provenientes de los sectores público y privado, son una característica definitoria de la prestación de servicios, empleándose el término red para describir a los diversos actores interdependientes implicados en dicha prestación.

Desde su razonamiento, sustentado en la experiencia de reformas administrativas emprendidas en el Reino Unido, las redes presentan las siguientes características:

- están compuestas por organizaciones que requieren el intercambio de recursos para la consecución de sus objetivos, maximizar su influencia sobre los resultados y evitar su dependencia a otros
- son una forma generalizada de coordinación social
- son una alternativa –no un híbrido de- a los mercados y jerarquías y sobrepasan los límites de los sectores público, privado y voluntario
- están autoorganizadas (no son responsables ante el Estado), lo que supone autonomía y autogobierno, y por ende, resisten la dirección del gobierno, desarrollan sus propias políticas y modelan sus entornos. No obstante, el Estado puede dirigir las redes indirectamente de forma limitada.

La gobernanza, bajo estos supuestos, es vista por Rhodes (2005:106 y 108) como “... *un término más amplio que el de gobierno, con servicios prestados por cualquier combinación entre el gobierno y los sectores privados y*

voluntarios (...). Así, la gobernanza se refiere a las redes autoorganizadas e interorganizacionales”.

Pero adicionalmente considera que la gobernanza es también gestión de redes, como lo argumentan Metcalfe y Richards. El nuevo modelo de gestión pública supone “hacer las cosas a través de otras organizaciones” (Rhodes, 2005:107); es decir, aunque hay una mayor presencia de las redes en la estructura del gobierno, el modelo de reformas administrativas no pueden concentrarse solo en la gestión interna, sino extenderse a los enlaces interorganizacionales y resultan tan importantes como la gestión del sector privado.

Así, la gobernanza, ese término que es “algo más amplio que gobierno”, parece ser definida por Rhodes en un sentido limitado: únicamente en relación a redes y éstas directamente asociadas a los cambios y nueva organización del sector público, en una doble perspectiva: como estructura, al estar referida a la autoorganización, pero también como proceso, en tanto que supone la gestión de éstas.

El Estado, en su razonamiento, queda entonces como “*una colección de redes interorganizacionales formada por actores gubernamentales y sociales, sin ningún actor soberano capaz de dirigir o regular*” (Rhodes, 2005:116)

Diversos autores han puesto en cuestión esta idea de la gobernanza sin gobierno estructurada bajo el concepto de gobernanza como redes.

Para Kjaer, este supuesto es engañoso y -en caso- debería referirse como “*gobernar con algo más que gobierno*”, esgrimiendo que tal como Scharp ha demostrado convincentemente, las redes horizontales pueden tomar lugar dentro de las organizaciones jerárquicas; la gobernanza así llega a ser una materia de confrontación compleja y de arreglos institucionales variables, en el momento en que las redes y las jerarquías coexisten (Kjaer, 2003:5).

Para Peters y Pierre, ciertamente el Estado ha perdido capacidad de control; sin embargo, la ha reemplazado por una capacidad para influir, pues los

actores gubernamentales ahora están en un proceso continuo de negociación con los miembros de sus redes relevantes; las organizaciones gubernamentales siguen siendo parte de las redes, pero son ahora dependientes de otros actores al mismo nivel que éstas lo son del gobierno (Peters y Pierre, 2005:125).

Esta dependencia de recursos es mutua y conduce fácilmente a la combinación de recursos tanto del sector público como privado, pudiendo adoptar formas muy variadas, siendo una de las más comunes los partenariados, que dan muestra de la disposición del gobierno para desarrollar mecanismos alternativos de diseño e implementación de políticas.

Para Klinj (2005), el enfoque de las redes de política pública puede verse como una aproximación a la gobernanza, puesto que subraya la naturaleza altamente interactiva de los procesos políticos, pero a la vez pone de relieve el contexto institucional en que esos procesos se llevan a cabo, los cuales se caracterizan por las relaciones relativamente estables que se dan entre organizaciones. Así, las redes de políticas públicas se presentan como *“patrones de relaciones entre actores dependientes más o menos estables, que toman forma alrededor de los problemas y/o programas políticos”* (Klinj, 2005:235).

Marcussen y Torfing (2003) consideran que la literatura de las redes de gobernanza está inspirada en la noción de redes de política, al adoptar fácilmente la metáfora de red para dar cuenta de los patrones multidimensionales de interacción entre actores políticos, pero la cuestión de representación de intereses vertical cambia y dirige la atención hacia el papel de redes horizontales en los procesos de gobernanza social (Kooiman, 1993, 2000; Scharpf, 1994).

Desde su perspectiva, la ventaja de este punto de vista no radica en el interés de la organización y su intento por ganar influencia sobre la política pública a través de sus vínculos con la toma de decisiones central, sino en

que otorga bases para el análisis de la producción de la política pública y la contribución de los actores públicos y privados a este respecto (Marcussen y Torfing, 2003:4)

Tanja Börzel (1998), en una de las revisiones más puntuales y enriquecedoras del estado del arte que observa la producción conceptual generada en torno a las redes de política y sus aplicaciones, observa con tino la inexistencia de un entendimiento común sobre lo que son las redes de política y de un acuerdo en torno a si éstas son una mera metáfora, un método, un instrumento analítico o una teoría.

En la producción existente, distingue dos grandes líneas: la anglosajona, en la que predomina el tratamiento de las redes como una tipología de la intermediación de intereses, y la escuela alemana de gobernanza, en la que las redes de política son concebidas como una forma de gobernanza o estructura de gobierno alternativa a la jerarquía y al mercado.

Reconoce su utilidad como caja de herramientas para el análisis de políticas públicas, a través del creciente número de trabajos realizados, especialmente en el campo de la formulación política europea, que han demostrado convincentemente la proliferación de redes, en las cuales los diferentes actores involucrados en la formulación e implementación, coordinan sus intereses a través de la negociación no jerárquica.

Consistentemente con los planteamientos de la escuela alemana, sostiene que tanto la jerarquía como los mercados padecen de problemas de eficiencia y legitimidad en un contexto dinámico y complejo, en el cual las redes se presentan ellas mismas como una solución a estos problemas, puesto que no solo son capaces de acumular recursos políticos dispersos sino también incluir a una gran variedad de actores. En esencia, lo que las hace especiales es que provén una estructura de gobierno que facilita la obtención de ganancias o bienes entre actores interesados en maximizar sus utilidades individuales

Concluye su análisis señalando que más allá de las notables diferencias que puedan existir entre una y otra corriente de pensamiento, ambas convergen en el hecho de que tienen que encarar dos cuestiones centrales. Primero, en que las redes de política no solo existen sino que además han adquirido relevancia para la elaboración política y segundo, en que el problema de la ambigüedad que subyace en ellas requiere ser abordado, pues actúan ya sea para permitir como para reducir la eficiencia y legitimidad de la adopción de decisiones de política.

En tal sentido destaca la pertinencia de que los esfuerzos de investigación se orienten hacia la indagación de cuáles son las condiciones en las que las redes de política pueden o no permitir la eficiencia y legitimidad en los procesos de adopción de decisiones.

Gobernanza interactiva

La interacción entre actores es un concepto que está latente en las diferentes perspectivas de la gobernanza. Sin embargo, tal vez como ningún otro, Kooiman desarrollada el concepto de interacción, aportando incluso un desarrollo teórico de la gobernanza interactiva.

Su teoría de la gobernanza parte, al igual que los otros autores, del debate abierto en torno al papel del Estado aunque de inicio, reconoce que más que una pérdida de las funciones gubernamentales, lo que se aprecia en las condiciones actuales es un cambio en sus roles, un cambio que va del modelo tradicional de gobernar en forma unidireccional (gobernantes hacia gobernados), hacia un modelo bidireccional, en el que son considerados los aspectos, problemas y oportunidades tanto del sistema de gobierno como del sistema a gobernar (Kooiman, 2003:60)

En cuanto a su uso, observa que en la mayoría de los conceptos existentes sobre gobernanza destacan el aspecto de las interdependencias (2003:58), aunque posteriormente también afirma que las diferentes versiones que existen sobre ésta giran en torno al papel percibido del Estado (2008:2), ya sea desde un sentido normativo –en el que los gobiernos frecuentemente son

vistos como fallidos en el cumplimiento de las expectativas de quienes gobiernan (p.e. Banco Mundial, 1989; Osborne and Gaebler, 1992)- o bien analítico, entre cuyas aproximaciones están aquellas en las que la gobernanza es vista como redes (Sorensen y Torfing) o bien como interacciones como en el caso de su propuesta.

Al nivel más general de su razonamiento, la gobernanza aparece como una propuesta en expansión que debe tener su base en el desarrollo social, en virtud de las crecientes o cambiantes interdependencias sociales; es decir, la gobernanza es, por lo mismo, una perspectiva de gobierno con fuerte componente social (2003:58).

El concepto de interacciones es un elemento clave en su teoría de la gobernanza y está relacionado con la noción de interdependencia, en el sentido de que “ningún actor posee todos los recursos necesarios para resolver sus problemas y los de la vida en común, por lo que entra en varios tipos de intercambio con otros actores”.

Las interacciones –que en su perspectiva son formas de acción- son la base de la gobernanza y pueden ser amplias y sistémicas entre los que gobiernan y son gobernados puesto que las interacciones se emprenden para superar obstáculos y seguir nuevas trayectorias (Kooiman, 2008:3-4) y suponen la existencia y necesaria atención de tres dimensiones constitutivas:

- Los actores, entendidos como cualquier unidad social que posea una organización o poder de acción (p.e. individuos, asociaciones, líderes, empresas, departamentos o cuerpos internacionales), expresan sus objetivos, valores, intereses y propósitos concretos (individuales, organizacionales o de grupo) a través de acciones;
- los procesos, que resultan de la capacidad para actuar de los actores
- la estructura, que se refiere a los marcos (cultura, leyes, acuerdos, posibilidades materiales y técnicas) y contextos (material, socio

estructural y cultural) dentro de los cuales esos actores operan y los que limitan, amplían y a la vez condicionan sus potenciales de acción.

Un objeto de gobierno puede así entenderse como los elementos constitutivos de una interacción pero agrega que en las sociedades modernas es posible observar una enorme variedad de interacciones, que pueden ser vistas desde la perspectiva del actor o a nivel estructural.

Desde la perspectiva del actor, dichas interacciones pueden ser ordenadas en las siguientes categorías: Interacciones participativas, determinadas por la reacción de los que gobiernan y son gobernados; interacciones colaborativas, que se llevan a cabo por grupos, organizaciones y autoridades dispuestas a compartir sus actividades para propuestas de gobernanza con el propósito de hacer cosas juntos en lugar de hacerlas solos; así como interacciones políticas o de dirección, que son las iniciativas intervencionistas de los sistemas de gobierno que tienen el propósito de tener un impacto sobre los sistemas a ser gobernados⁴¹.

Al nivel estructural, distingue tres modos: autogobierno, cogobernanza y gobernanza jerárquica (Kooiman, 2003 y 2008):

- El autogobierno está referido a las situaciones en las cuales los actores cuidan de sí mismos, fuera de la esfera del gobierno; en esencia, es la capacidad de los actores y organizaciones para regularse y gobernarse a sí mismos, por lo que si una capacidad para el autogobierno no es sostenida, la gobernanza social es una tarea imposible.
- El elemento esencial de la cogobernanza o cogobierno es que unidades u organizaciones de la sociedad juntan sus esfuerzos con una propuesta común, apostando sus identidades y autonomía a ese proceso; la

⁴¹ Desde la perspectiva de Kooiman, las autoridades públicas poseen numerosas formas de interacción; en términos de política, están orientadas a propiciar cambios sociales políticamente preferidos (Mayer et. al., 2005), mientras que la dirección es vista para organizar esas interacciones de acuerdo con criterios de eficiencia y eficacia. Para una ampliación, V. Kooiman, 2008:8-9

cogobernanza es mucho más amplia que otros modos de gobernanza, pues usa formas organizadas de interacción para propósitos de gobierno.

Adquieren formas horizontales y se caracterizan porque en éstas, los actores cooperan, se coordinan o se comunican sin un actor de gobierno central o dominante. Ejemplos de este modo son las relaciones público-privadas, redes y los regímenes de cogestión.

- La gobernanza jerárquica es observada como el modo más clásico, caracterizado por las interacciones entre el Estado y sus ciudadanos. Corresponde al estilo de intervención top-down y se expresa en patrones de comportamiento que son verticales y formales, a través de políticas y leyes, siendo la dirección y el control son sus conceptos clave.

Sobre este particular, Kooiman considera que aunque la gobernanza jerárquica ha llegado a ser influenciada por las ideas de mercado y conceptos como gestión y orientación al cliente, el Estado permanece como la unidad central de gobernanza en la sociedad moderna.

En su perspectiva, todas las sociedades muestran y requieren a la vez, la combinación de estos modos, los que contribuyen en formas específicas en el papel que juega el sistema de gobierno para maximizar la gobernabilidad, que es definida por Kooiman como *“la capacidad total para la gobernanza de cualquier entidad social o sistema (...) la gobernabilidad de cualquier sistema social depende de la naturaleza del sistema a ser gobernado, del sistema de gobierno y las interacciones de gobernanza”* (Kooiman, 2008:3-4).

Los sistemas sociales se caracterizan por su complejidad, diversidad y dinamismo⁴² y un sistema social puede ser dividido entre un sistema a ser

⁴² Para Kooiman la diversidad es entendida como una característica de las entidades que forman un sistema y se refiere a la naturaleza y grado en que éstas difieren, centrando la atención sobre los actores; la complejidad es un indicador de la estructura de las relaciones que se dan entre las partes de un sistema, entre éstas y el todo y entre el sistema y su entorno; mientras que el dinamismo, es aplicado a las tensiones que se dan entre un sistema y entre sistemas, sus problemas y oportunidades. Para una ampliación, V. Kooiman, 2003:59-60

gobernando y el sistema de gobierno, que es el espacio en el que las interacciones de gobernanza toman lugar (Kooiman, 2008).

Desde su punto de vista, las interacciones que se dan entre los fenómenos sociopolíticos y su gobierno deben situarse en el contexto de la complejidad, diversidad y el dinamismo de las sociedades modernas, puesto que reflejan los aspectos, así como las fortalezas y debilidades de esas sociedades, pero además permiten la descripción, el análisis y la comprensión del fenómeno social y la gobernanza, además de la utilización provechosa de ese conocimiento para crear oportunidades y solventar problemas.

La gobernanza de las sociedades modernas es, en este sentido, una combinación de todo tipo de actividades y estructuras de gobierno, que pueden ser analizadas a través de los modos referidos anteriormente, así como a través de tres “órdenes de gobernanza”, que Kooiman conceptualiza en los términos que se indican a continuación, y que son, en su razonamiento, de fundamental importancia para la evaluación de la gobernabilidad, puesto que permiten conocer en qué medida los tres órdenes son complementarios o son contradictorios en un sistema social:

El primer orden de gobernanza está relacionado con los asuntos del “día a día”; toma lugar en cualquier espacio en donde la gente y sus organizaciones interactúan para resolver problemas sociales y crear oportunidades. Este orden provee los medios para solventar los constantes problemas que emergen del sistema a ser gobernado (p.e. precios, mercado, oferta, empleo, etc.).

El paso inicial en el proceso de gobernanza es, por tanto la identificación y formulación de los problemas sociales, que se distinguen de los privados por su escala y su naturaleza. Una vez que son identificados los problemas, la atención cambia, en su perspectiva, al espacio de la solución, sin dejar de considerar en el análisis la diversidad, complejidad y dinamismo.

El segundo orden se centra en los arreglos institucionales, dentro de los cuales el primer orden de gobernanza toma lugar.

Para Kooiman, las instituciones denotan aquí los acuerdos, reglas, derechos, leyes, normas, creencias, roles, procedimientos y organizaciones que los gobernadores aplican para tomar decisiones en el primer orden. En esencia, las instituciones proveen el marco dentro del cual el primer orden toma lugar y proveen los criterios con base en los cuales el éxito o fallos son medidos y evaluados

El tercer orden o *meta* gobernanza, es el que alimenta, une y evalúa el ejercicio del gobierno.

Bajo este orden de ideas, la gobernanza para Kooiman es “*El conjunto de interacciones que se llevan a cabo para solventar los problemas y crear oportunidades sociales⁴³, incluyendo la formulación y aplicación de los principios que guían esas interacciones y cuidan de las instituciones que las permiten y las controlan*” (Kooiman, 2008:2)

3.2.2.4 Relaciones internacionales: gobernanza global y gobernanza multinivel

Diversos autores coinciden en destacar las relaciones internacionales como uno de los campos de aplicación de la gobernanza, con motivo de las diferentes perspectivas que se han formulado en atención a las transformaciones que en los últimos años han experimentado las formas tradicionales de inserción institucional, basadas en el Estado-nación, por efectos de la competencia entre localizaciones económicas.

De un lado, el fenómeno de la globalización ha supuesto la integración más estrecha de los países como resultado de la reducción de los costes de transporte y comunicación y el desmantelamiento de las barreras artificiales

⁴³ El adjetivo “societal” es usado por Kooiman para referir cualquier cosa que tiene un componente común, social y colectivo (Kooiman, 2008:3)

a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y de personas a través de las fronteras (Stiglitz, 2011:45).

En específico, la globalización económica ha ejercido presión de adaptación sobre las regulaciones nacionales, ya sea en el sistema bancario, la política ambiental y social y otros sectores; asimismo, los procesos de globalización económica han transcurrido a la par de amplios procesos de liberalización, desregulación y privatización.

También la geografía económica mundial se ha modificado (Messner, 2003), propiciando que la economía se desconecte en parte, por decirlo de alguna forma, de las unidades organizadas en términos territoriales y políticos, para crear sus propios espacios de organización y funcionamiento, alterando también la constelación de actores y la estructura de la gobernanza en la economía mundial.

En este escenario, los regímenes globales y organismos internacionales (p.e. Organización Mundial del Comercio, FMI, Banco Mundial, NNUU), redes internacionales o empresas de alcance global, han venido cobrando cada vez más importancia, mientras que los gobiernos nacionales han tenido que coexistir con fronteras territoriales que, como bien lo señala Messner (2003), ya no representan obstáculos sustanciales para la transferencia de dinero, mercancías, tecnología y saber, suscitando un cuadro de interdependencias globales cada vez más densas.

Del otro lado, la construcción de la Unión Europea y sus Estados miembros han articulado en un sistema de gobierno complejo multinivel (Mayntz, Scharp), que también ha supuesto una transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

El concepto de gobernanza no sólo se ha empleado para la descripción y/o el análisis de ambos fenómenos, sino para la construcción de perspectivas teóricas como se refiere a continuación.

Gobernanza global

En el campo de las relaciones internacionales (RRII) la gobernanza global ha abierto un debate amplio, que ha tenido como eje central el cuestionamiento de cómo este concepto puede ser usado para la descripción del orden global prevaleciente y cuál es la mejor forma de formular el concepto.

La trascendencia de este debate radica no sólo en el creciente interés que ha suscitado y las diferentes aproximaciones que se han formulado en torno a la gobernanza global, sino de manera fundamental, en el hecho de que ha venido a cambiar los límites de la tradicional teoría de la RRII para explicar un contexto donde la forma y la importancia de los Estados individuales está cambiando y en donde el papel de los actores que están por encima y más allá del Estado se está incrementando (Lennox, 2008).

En esencia, esto se ha traducido en el planteamiento de diversas perspectivas de la gobernanza global desde el realismo, el institucionalismo, constructivismo y pluralismo, como paradigmas teóricos principales de las RRII, que han delineado características clave o suministrado interpretaciones del concepto de gobernanza global. En las líneas siguientes identificamos algunos aspectos relevantes de estos planteamientos.

El paradigma realista asume que el sistema internacional es anárquico, en tanto que no existe una autoridad superior a los Estados capaz de regular efectivamente sus relaciones.

Bajo este supuesto, plantea que la arquitectura del orden global debe estar basada en la autoayuda y sustentada en la soberanía del Estado, pues son los estados los actores principales que componen el sistema internacional y son los únicos actores responsables y legítimos en el mundo de la política, mientras que las agencias más allá del Estado ocupan un espacio limitado.

De acuerdo con este paradigma, el Estado busca sobrevivir y maximizar su poder, así como calcular sus intereses en términos de poder, entendido como

fuerza física; consecuentemente, la esfera internacional es asumida como un campo plagado de conflictos. Waltz (1998) argumenta que aunque la soberanía hace a los Estados funcionalmente similares, lo que determina el orden global es su capacidad o poder relativo y más que un incremento de la interdependencia de los Estados, lo que debería atestiguar es la creciente desigualdad entre éstos (Waltz, 1998:700)

Bajo estos supuestos, autores como Lennox (2008) consideran que en el paradigma realista de las RRII la gobernanza global ha sido equiparada al multilateralismo centrado en el Estado y ha sido planteada para ser concebida por Estados racionales autónomos en sus esfuerzos para mejorar su posición e incrementar su poder relativo en la competitividad económica internacional, influir en los Estados más débiles y/o competir por prestigio internacional. Se puede reconocer la existencia de otras instituciones internacionales, pero en última instancia son los gobiernos de los Estados quienes las determinan y gobiernan, particularmente los Estados hegemónicos que son quienes las crean.

Los planteamientos de este paradigma, por supuesto, han abierto diversos cuestionamientos.

McNeill (1994) observa con acierto que con este razonamiento el realismo niega el papel de los actores no estatales, la sociedad civil y de las organizaciones intergubernamentales, entre otros. Complementariamente, Turner (1998) indica que el orden global ha planteado cambios empíricos y normativos al paradigma realista centrado en el Estado, que ha tenido que cambiar sus supuestos y reconceptualizar el orden global más allá de anarquismo, en virtud de la emergencia de la sociedad civil global, que involucra a las organizaciones internacionales, los movimientos sociales y el crecimiento del discurso sobre los derechos, entre otros (Turner, 1998:25).

Lennox (2008) destaca que aunque el realismo ha contribuido a nuestro entendimiento de la gobernanza global a través del énfasis que pone en la centralidad del Estado, así como en la importancia del poder y autointerés

en la esfera internacional, el realismo es deficiente porque deja poco espacio para ideas, la sociedad civil, a las instituciones y fuerzas transnacionales en este análisis, excepto en mecanismos de poder político por el interés propio de los Estados (Lennox, 2008).

Desde el paradigma institucionalista, diversos teóricos han tratado de demostrar cómo las instituciones se erigen en agentes de gobernanza en el campo global y cómo éstas, así como “los procedimientos formales e informales, rutinas, normas y convenciones que figuran en la estructura organizativa o economía política” estructuran parámetros de conducta (Hall, & Taylor, 1996:936), aportando para el estudio de la gobernanza global conceptos de relevancia como el de regímenes (Rosenau, 1992), la interdependencia compleja (Keohane & Nye, 2001) o interdependencia temporal y funcional (Biermann, 2002).

Desde una perspectiva general, en el institucionalismo los intereses y objetivos de los Estados se crean en contextos institucionales y no son exógenos a las instituciones, por lo que el sistema internacional no es anárquico y tiene una estructura implícita o explícita que impacta la forma en que los Estados actúan (Hall & Taylor, 1996); de igual forma, el papel del poder y las relaciones asimétricas de poder en la operación y desarrollo de las instituciones adquieren singular importancia (Hall & Taylor, 1996:939).

En particular, para Rosenau los regímenes son “formas de gobernanza sin gobierno” en el cual ellos presiden un tema particular en el campo de las RRII, como pueden ser el medioambiente o los derechos humanos (Rosenau, 1992:9); los regímenes aseguran el comportamiento transparente y fiable de los Estados en el sistema internacional, aunque también advierte que la gobernanza global no debe confundirse con régimen internacional.

Al igual que la gobernanza, los regímenes incluyen actores gubernamentales y no gubernamentales, así como reglas formales e informales; sin embargo, los regímenes están confinados a una causa o a un tema (v.gr. regulación de comercio, defensa de derechos humanos, etc.), mientras que la gobernanza

cubre la transversalidad de esos temas, la dirección o conducción de la totalidad de esas redes y regímenes (Rosenau, 1992)

En su perspectiva, la gobernanza y el orden global deben ser considerados como un fenómeno interactivo en el que los actores no derivan de los gobiernos que desempeñan funciones de gobernanza (Rosenau, 1992:9). El orden global, debe conceptualizarse como un conjunto distintivo de arreglos y patrones, incluyente, diverso, orgánico y siempre cambiante, que involucra cada región, país, relaciones internacionales, movimientos sociales y organizaciones privadas, acopladas internacionalmente (Rosenau, 1992:12-13)⁴⁴.

Desde estos supuestos, para Rosenau el orden global es contextual y formado por condiciones materiales, por lo que lo importante es determinar en qué medida las funciones normalmente asociadas con la gobernanza son realizadas en el mundo de la política sin las instituciones de gobierno (Rosenau, 1992:7).

Así, la gobernanza global hace referencia a la regulación y a las relaciones interdependientes en ausencia de una autoridad política general en el sistema internacional. La gobernanza global es por tanto, una gobernanza sin gobierno, e indica un cambio del estatismo a la integración (Rosenau, 1992:10)

Otros autores del institucionalismo también han ofrecido diversos puntos de vista en torno a la importancia de las instituciones y el papel de los Estados.

Para Keohane & Nye (2001), existen interdependencias complejas, es decir, conexiones transnacionales complejas e interdependencias entre los Estados y sociedades, específicamente procesos militares y económicos, en los que los Estados han dejado de ser las unidades más apropiadas para el análisis. En

⁴⁴ Cabe decir que Rosenau hace una caracterización de los niveles en los que el orden global está sustentado. En su perspectiva, estos son el nivel ideacional/intersubjetivo; el conductual/objetivo y el agregado/político, que provee los fundamentos para la cooperación y el beneficio colectivo en el mundo político. Para una ampliación, V. Rosenau, 1992:14-17

su perspectiva, por tanto, más que la referencia a instituciones formales, el centro de atención debe estar en las interdependencias complejas que se verifican, pues permite una perspectiva más sistémica y estructural, aceptando el concepto de regímenes para minimizar el supuesto racionalista de anarquía y facilitar la cooperación.

Para Young (1995), las instituciones internacionales son los actores fundamentales y quizás los más importantes, mientras O'Brien sostiene que dentro de las instituciones internacionales los Estados frecuentemente mantienen un papel clave en la toma de decisiones.

Bierman (2002), por su parte, identifica adicionalmente las instituciones informales, aseverando que el sistema internacional está caracterizado por interdependencias temporales, en las que la gobernanza global crea interdependencias inter-generacionales que plantean mayores cambios en la gobernanza.

Dentro del paradigma constructivista, el tema de la gobernanza global también ha sido abordado. Para Lennox (2008), los planteamientos existentes en el constructivismo se han centrado sobre la edificación social de identidades y el interés de los actores y factores ideales; preocupándose fundamentalmente por la forma en que las normas, reglas e instituciones constituyen las identidades e interés de los actores, descansando sobre una dimensión subjetiva de la acción humana.

La gobernanza global desde este paradigma está sustentada sobre un sistema constituido por la identidad y la cultura (*system of ideation*) en el que factores ideales tienen una dimensión normativa e instrumental, expresados individual y colectivamente y dependen del contexto (Ruggie, 1998:879).

Finalmente, el paradigma pluralista ha prestado atención a los actores no estatales y no propone al Estado como actor central unitario, destacando las interacciones balanceadas entre las fuerzas sociales. Su contribución al

concepto de gobernanza global radica fundamentalmente en sus estudios sobre los movimientos sociales transnacionales, sociedad civil y agentes de mercado.

De hecho, en esta perspectiva el Estado es visto como la construcción de una multiplicidad de actores, intereses y grupos (v.gr., organizaciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales no gubernamentales, uniones, etc.), que compiten, construyen coaliciones y compromisos para ejercer influencia en la elaboración de leyes por el Estado, con lo que los actores y los intereses más poderosos tienen gran propensión a afectar el cambio y las normas (Lennox, 2008).

Para Turner (1998), la legitimidad y la responsabilidad se derivan de la inclusión de intereses y de la participación de grupos en la toma de decisiones y reconoce la existencia de una sociedad civil global como alternativa al realismo centrado en el Estado, que incluye instituciones como NNUU, movimientos separatistas (como los de Chechenia), así como organizaciones multinacionales (General Motors) y no gubernamentales (Amnistía Internacional), entre otros. Desde su perspectiva, la sociedad civil está movilizada en torno a temas en los que el Estado o el sistema de mercado han mostrado fallos para dirigir (Turner, 1998:29), de modo tal que los actores de la sociedad civil global pueden estar interrelacionados e interactuar sin el Estado, siendo cada vez más independientes con respecto a él.

Por su parte, O'Brien *et. al* (2000) han observado la emergencia de movimientos transnacionales y de la sociedad civil que han venido emergiendo desde abajo con el propósito de mejorar la transparencia y responsabilidad de la gobernanza global, mediante la transformación de las instituciones económicas globales. Tal es el caso de los movimientos feministas, ambientalistas y a favor de los derechos humanos.

Tanto Lennox (2008) como Kjaer (2003) han sido críticas en torno a los planteamientos formulados desde estos paradigmas, coincidiendo en

destacar la insuficiencia de sus propuestas para proporcionar una idea lo suficientemente clara de lo que es la gobernanza global.

Anne Mette Kjaer considera que el uso del concepto en el paradigma del liberalismo de las RI se refiere a la actividad política y no económica y que la definición proporcionada por el Centro de Estudios de la Gobernanza Global es ilustrativa a este respecto, al estipular que la gobernanza no es un gobierno, sino *“un marco mínimo de reglas necesarias para afrontar problemas, garantizado por un conjunto de instituciones incluyendo tanto las organizaciones internacionales como los gobiernos nacionales”* (Kjaer, 2003:9).

Vista así, para Kjaer (2003) la gobernanza es un proceso, que permite definir la gobernanza global como *“el conjunto, aplicación y reforzamiento de reglas para la adopción de políticas mundiales (...) la gobernanza global se refiere a algo más que normas de soberanía y no intervención, cubre actividades políticas sobre el nivel subnacional y supranacional”* (9)

Acierta al señalar que el liberalismo en las RRII ha identificado nuevas formas de gobernanza y debatido su eficiencia de cara a los cambios que plantea la globalización, siendo su preocupación central la solución eficiente de los problemas más que los procedimientos de contribución democrática, aunque han empezado a emerger formulaciones orientadas a responder cómo los procedimientos de gobernanza global pueden llegar a ser más democráticos.

A otro nivel de reflexión y sin proporcionar una definición de lo que la gobernanza global es, Renate Mayntz (2005) señala que el fenómeno de la globalización plantea un reto para cualquier teoría de la gobernanza política, puesto que ésta se había ocupado de los sistemas políticos con una identidad y límites claros y miembros definidos que ostentan derechos y obligaciones específicos (90), mientras que en la arena global no existe

ningún sujeto de dirección identificable ni marco institucionalizado que contenga el objeto de dirección (92)⁴⁵.

Desde su perspectiva, las estructuras y los procesos generados por la globalización pueden ser objeto de estudio para la teoría de la gobernanza, solo en la medida que ésta sea entendida ampliamente, como modos básicos de coordinación, pues en la globalización lo que se observa es la coexistencia de muchos tipos diferentes de estructuras y procesos, es decir, de diferentes modos de gobernanza (94), por lo que un planteamiento de la gobernanza global requeriría de una formulación teórica mucho más completa que comprenda las dinámicas sociales.

Gobernanza Multinivel

El concepto de gobernanza multinivel generalmente se ha asociado a la agenda académica desarrollada en torno a la construcción de la Unión Europea, convirtiéndose en el principal *leitmotiv* de Área de Estudios Europeos (Ares Castro-Conde, 2010), particularmente desde el momento en que vino a abrir una brecha conceptual entre las teorías neo-funcionalistas e intergubernamentalistas⁴⁶ que hasta el inicio de los años noventa dominaron el campo de estudio de la Unión Europea.

Para Kjaer (2003), el planteamiento de la gobernanza ha tenido la virtud de mover los Estudios Europeos más allá del debate relativo a la integración como asunto supranacional o intergubernamental, al centrar la atención en lo que sucede durante la implementación de políticas y no solo al nivel de los tratados intergubernamentales: “*En lugar de preguntar acerca del grado de*

⁴⁵ Para Joseph Stiglitz (2011), esto es lo que podría identificarse como un “*gobierno global sin un Estado global*”, en el que un puñado de instituciones -el Banco Mundial, el FMI, la OMC- y unos pocos participantes, controlan el escenario (64)

⁴⁶ Dichas teorías tuvieron auge con sus planteamientos que pretendieron explicar cómo la UE tuvo lugar y cómo funcionaba, asumiéndose que las mismas fuerzas que explicaban la creación y evolución de la UE podría explicar también su funcionamiento, debate que en la perspectiva de Piattoni, se planteó en términos de si la unidad de análisis fundamental fueron los Estados defendiendo y promoviendo sus intereses nacionales o fueron más bien las fuerzas de mercado las que inevitablemente atrajeron a los individuos, grupos y empresas hacia el nivel supranacional (Piattoni, 2009:4)

integración (¿hasta dónde se ha procedido?), la aproximación de la gobernanza identifica los actores involucrados en el proceso político de la Unión Europea y analiza el impacto sobre los procesos nacionales de toma de decisiones (¿cuáles son sus consecuencias?). De ahí que la aproximación de la gobernanza simplemente capture una parte importante del proceso político que no es visto por las Relaciones Internacionales” (Kajer, 2003:14-15).

Para Piattoni (2009), la gobernanza multinivel ha tenido un largo recorrido en el campo de estudios de la Unión Europea, que ha pasado desde los intentos por complementar, fortalecer y desarrollar el potencial de la agenda de Marks, mediante la abundante literatura generada hacia la movilización regional (Hooghe, 1996), la investigación empíricamente orientada a la Europa de las regiones (Marks, *et. al.* 1996; Marks y McAdam, 1996; Della Porta y Diani 2006), hasta la aplicación de la teoría de la gobernanza multinivel, para la exploración de los arreglos para la producción de políticas europeas y el funcionamiento general de la Unión.

Se pasa, en esencia, de la descripción del proceso decisorio y de los patrones de movilización política a la teorización de cómo los Estados miembros y la política europea son reestructurados. Esto ha abierto una veta de investigación para vincular temas como la estructuración del espacio político, con una abundante producción sobre la formación del Estado, las diferentes formas del Estado o diferentes modelos de democracia, entre otros.

Así, para Piattoni la gobernanza multinivel es también un “*concepto multinivel, porque se mueve a través y conecta diferentes planes analíticos y eleva diferentes cuestiones normativas (...) es un concepto inherentemente dinámico que cruza diversas fronteras o ‘compuerta’: entre el centro y la periferia, entre el Estado y la sociedad, entre lo interno y lo internacional”* (Piattoni, 2009:12-13)

De acuerdo con Marks *et. al.* (1996), el punto de partida de la gobernanza multinivel es la existencia de competencias superpuestas entre múltiples

niveles de gobierno y la interacción de actores políticos a través de esos niveles, siendo su supuesto básico el que esos actores participan en diversas redes de política, que tratan directamente con actores supranacionales, pudiendo involucrar a actores del ámbito sub-nacional (41-42).

Dado que la UE es una forma compleja de gobierno, difícil de definir a partir de los conceptos tradicionales de Estado o de organización internacional, para Rosamond (2000) el concepto de gobernanza surge para captar esa complejidad, para poner de manifiesto la naturaleza *sui generis* del sistema político europeo (98).

Para Peters y Pierre (2002), el concepto de gobernanza multinivel está referida a un tipo particular de relación entre distintos niveles institucionales, en la que los actores, los espacios y las instituciones no están jerárquicamente ordenados, presentando una relación más compleja y contextualmente definida (434); pero a diferencia de los modelos tradicionales de las relaciones intergubernamentales, la gobernanza multinivel está referida a los procesos interconectados de gobernanza, que incorporan tanto a los actores públicos como a los actores “no públicos”⁴⁷, en formas contextualmente definidas de intercambio y colaboración. Sin embargo, la gobernanza multinivel debería verse no como una alternativa sino como un complemento a las relaciones intergubernamentales definidas como un marco regulatorio:

“(...) consideramos que la falta de marcos legales claramente definidos y la confianza en negociaciones a menudo muy informales entre los diversos niveles institucionales bien podría constituir un ‘pacto fáustico’, en el que los actores sólo ven los atractivos del acuerdo y deciden ignorar sus consecuencias más negativas. Hasta cierto punto, el ‘pacto fáustico’ resulta de la tendencia a creer que la gobernanza en niveles múltiples representa algo

⁴⁷ Para Peters y Pierre, en esta categoría estaría considerada la gran variedad de actores a los que les interesa tomar parte en el proceso de gobernanza, como pueden ser las empresas privadas, las asociaciones voluntarias, los grupos de interés organizados y los grupos con un solo interés.

radicalmente distinto de los modelos tradicionales de relaciones intergubernamentales” (Peters y Pierre, 2002:430-31)

Desde su punto de vista, la gobernanza multinivel no asegura la igualdad de acceso y disminuye la transparencia, reduciendo con ello las posibilidades de rendición de cuentas, mientras que la capacidad de gobernar se ve degradada con el propósito de obtener una negociación más abierta e incluyente, así como eludir las estructuras formales que han sido esenciales para gobernar y distribuir las asignaciones intergubernamentales⁴⁸.

Por otra parte y como resultado de una exhaustiva revisión del desarrollo del concepto de gobernanza multinivel, Simona Piattoni (2009) llega a la conclusión de que la gobernanza multinivel se ha convertido en una palabra “comodín” para indicar aquellos desarrollos novedosos de la vida política contemporánea, que toman lugar a tres diferentes niveles de análisis: el de la política (*politics*), el de la elaboración de políticas (*policy*) y la del gobierno (*polity*)⁴⁹ y afirma que la gobernanza multinivel es al mismo tiempo una teoría de la movilización política, de la elaboración de políticas y de la estructura de gobierno (12).

Bajo estos supuestos, la gobernanza multinivel denota entonces “*un conjunto diverso de arreglos, una panoplia de sistemas de coordinación y negociación entre entidades independientes pero funcionalmente interdependientes*” que se soportan en relaciones complejas y que, por coordinación y negociación, redefinen esas relaciones (Piattoni, 2009:12).

⁴⁸ Para una ampliación, V., Peters y Pierre, 2002

⁴⁹ Para ella, el nivel de *politics*, se refiere a la movilización política, que ocurre tanto dentro de las fronteras institucionales y a través de procedimientos convencionales, como a través de esas fronteras y fuera de esos procedimientos. La *policy* es el nivel de la elaboración de políticas, en donde ya no existe una clara separación entre los encargados de su elaboración de los receptores, ni distingue entre actores públicos y privados, sino que necesita más bien conseguir todo tipo de actores en todo tipo de roles durante todo el proceso político; mientras que el de *la polity*, es el del gobierno, en donde la dirección de la movilización política y la producción de decisiones de política son menos y menos entendibles como fijas y establecidas. Para una ampliación, V. Piattoni, 2009

Desde su punto de vista, la gobernanza multinivel debe ser estudiada en función de sus implicaciones tanto empíricas como normativas, tomando como base el siguiente razonamiento: los niveles que conectan la gobernanza pueden ser entendidos como niveles territoriales (supranacional, nacional, subnacional), cada uno imponiendo cierto grado de autoridad sobre el territorio correspondiente y sus individuos, pero también como niveles jurisdiccionales, identificados con vistas a ciertas funciones y a aquellos componentes que están interesados en el desempeño de esa función.

Los cambios que por tanto encaran, son de una naturaleza objetiva (afirmación de integridad jurisdiccional sobre el territorio seleccionado o función) y a la vez de una naturaleza subjetiva (aseguramiento de la integridad relacional en términos de legitimidad, consenso y responsabilidad)⁵⁰.

⁵⁰ Para una ampliación V. Piattoni, 2009, en donde a partir de estas premisas, propone una elaboración del espacio conceptual de la gobernanza encaminado a ayudar a la identificación de proposiciones empíricas para ser testadas

Conclusiones preliminares

En las páginas previas se ha realizado un recorrido sobre la profusa variedad de conceptos, usos e interpretaciones de lo que es o debe ser la gobernanza que se puede hallar en la literatura, presentándose con un mínimo de sistematización para distinguir las fases de desarrollo que ha observado su elaboración conceptual y el alcance de sus definiciones, con la finalidad de identificar de una manera más clara y precisa a qué hace referencia y sus campos de aplicación.

Si algo nos deja claro este recorrido es que no hay un entendimiento común de lo que es la gobernanza, no solo entre las disciplinas que la han tenido como objeto de estudio, sino al interior de éstas. Lo que hay son diferentes tratamientos y versiones que ofrecen explicaciones sobre su utilidad e importancia; pero también hay una amplia variedad de conceptos contruidos para describir o explicar el fenómeno de la gobernanza en diferentes campos o disciplinas y en consecuencia, usos diferentes del término.

Como quiera, la mayoría de las definiciones o conceptos de gobernanza dentro y más allá del Estado, comparten un mínimo común denominador, que es la idea de la gobernanza como una alternativa al modo de gobernar prevaleciente hasta hace pocas décadas o en su caso, como un equivalente funcional de él frente a su pérdida de centralidad y/o propensión a fallos, en el contexto de los cambios contemporáneos que en general se registran en el papel, alcance, poder y actividades del Estado en la economía y sociedad.

Entre los organismos internacionales, cierto es que la gobernanza ha sido exaltada bajo criterios normativos a partir de un evidente esfuerzo de definición como se ha visto, aunque desde nuestro punto de vista, más como una herramienta de decisión para justificar en el contexto de reformas profundas a la Administración Pública, los proyectos de asistencia al desarrollo de países miembros, que orientada a la acción de los actores estratégicos, ante la ausencia de una teoría lo suficientemente sólida que

permita no sólo explicar sino demostrar las relaciones causales que puedan existir entre aspectos particulares de la buena gobernanza en un país determinado y entre países y el desarrollo.

Así, se ha dado pauta para que realidades complejas de países enteros sean reducidas a puntajes que, como en el caso de los indicadores compuestos del Banco Mundial, miden la calidad de la gobernanza a partir de percepciones recogidas para su integración, no siempre transparentes y públicas –aunque paradójicamente midan la transparencia- y sin una metodología que sustente de manera fehaciente qué es la buena -o no buena o menos buena- gobernanza, o una guía que logre explicar cómo evaluar la calidad de las tradiciones e instituciones por las cuales se ejerce la autoridad en un país, como su misma definición de gobernanza preconiza.

De hecho, en la propia experiencia del Banco Mundial (*Cfr.* Banco Mundial, 1995) se han apuntado reservas para encontrar evidencia empírica del efecto de la gobernanza sobre el desempeño económico, ante problemas de definición y medición sobre qué es apropiado medir de la buena gobernanza y qué es la eficacia de un gobierno.

Su trascendencia, sin embargo, no se puede subestimar, no solo por el hecho de que indicadores de gobernanza –de este y otros organismos internacionales también- han llegado a ser usados por gobiernos, agencias de desarrollo, organizaciones no gubernamentales, medios, instituciones académicas o el sector privado, como factor clave para la determinación de flujos de inversión de capitales internacionales en países en desarrollo, la asignación de recursos públicos a programas enfocados al mejoramiento del desempeño económico o incluso para la investigación académica, entre otros.

Pero más importante aún, no se puede dejar de reconocer que la labor pionera del Banco Mundial en este campo ha posibilitado el debate y la reflexión de lo que es la gobernanza. Su contribución en este sentido no es menor, pues ha influido en el debate académico y para que, cuando menos, otros organismos internacionales hayan abierto espacios para la

investigación en la materia, elaboren o perfeccionen sus propias definiciones y emprendan programas de gobernanza, trazando vínculos aparentes de ésta con el desarrollo.

Tal es el caso de PNUD, que ha propuesto una definición que plantea la gobernanza como un medio para alcanzar el desarrollo humano sostenible, o el de la Comisión Europea, que desde una perspectiva distinta ha definido la gobernanza explícitamente como una meta a alcanzar y un objetivo estratégico para la cohesión e integración regional y con ello, como principio aglutinador de las diferentes realidades de sus Estados miembros, a partir de una nueva institucionalidad con múltiples niveles de decisión. Sin embargo, ello induce a clarificar el alcance de la gobernanza en estos propósitos.

En el espacio académico, el debate y la producción teórica han sido prolijos, aunque muchas veces redundantes, cargados de ambigüedad y no siempre rigurosos, de forma tal que la gobernanza se presenta como un tema no solo complejo sino difícil de abordar, pues queda claro con lo apuntado hasta aquí, que la noción de gobernanza ha sido empleada en diferentes disciplinas, para diferentes propuestas y propósitos, que han sido desarrolladas en el marco de diferentes debates teóricos.

Por ello hemos distinguido los planteamientos que ofrecen explicaciones sobre las causas que condicionan su uso contemporáneo, de lo que desde nuestro punto de vista son propiamente elaboraciones teóricas sobre lo que la gobernanza es y entre éstas, los campos en que han sido aplicadas, con el fin encontrar algunos elementos que permitan explicar la variedad de entendimientos que existen en torno a ésta y en su caso, inferir su utilidad.

Sin pretender llegar a un reduccionismo simplista o empequeñecer la enorme riqueza de las aportaciones brindadas por los autores considerados, de la revisión realizada sí podemos extraer cuando menos algunos elementos básicos, que desde nuestro punto de vista es necesario tomar en

consideración, cuando menos para el desarrollo de la investigación que nos hemos propuesto:

- 1º Una de las causas principales del reciclamiento contemporáneo del concepto gobernanza es de carácter teórico.

Esto responde a la crisis de los paradigmas dominantes en la década de los años setenta en disciplinas que, como en el caso de los estudios políticos, economía, políticas públicas y relaciones internacionales, muestran una insatisfactoria capacidad para describir y explicar los cambios contemporáneos en el Estado y sociedad (Jessop, 1998).

Ello nos permite explicar por qué el concepto de gobernanza se desarrolla en campos tan variados como los identificados en el apartado 3.2.2., dando opción para formulaciones y definiciones diversas en torno a él, lo que desde nuestro punto de vista debe tomarse en consideración en la apertura de líneas de investigación en la materia para evitar la ambigüedad o confusión.

- 2º De manera inicial el concepto de gobernanza se emplea con tres significados (Mayntz), cuya consideración, desde nuestro punto de vista, es fundamental para la comprensión de lo que es la gobernanza y las diferentes vertientes en que se ha desarrollado:

Como sinónimo de dirección política que permite complementar la perspectiva institucional de los estudios relativos al gobierno (Mayntz), posibilitando poner en cuestión la sola acción del gobierno como condición suficiente para la dirección de la sociedad (Aguilar Villanueva).

Como una manera de gobernar diferente al control jerárquico, caracterizada por realizarse en forma cooperativa y con la participación de redes de actores públicos y privados.

Como modos de coordinación de acciones individuales o formas básicas del orden social, que son diferentes a la jerarquía y a la forma pura del mercado, lo que conduce a la generalización del término para englobar todas las formas de coordinación social.

Visto así, consideramos que una de las principales aportaciones de la gobernanza es la introducción de una nueva perspectiva analítica para abordar los cambios contemporáneos del Estado en la economía y sociedad.

- 3º Podemos distinguir cuando menos tres ejes en torno a los cuales el debate de la gobernanza se ha desarrollado, que siguiendo a Peters y Pierre, corresponden a los momentos o fases de su investigación teórica: la capacidad del Estado, como resultado de la gradual redefinición de las relaciones entre Estado, sociedad y la arena global; la capacidad de los actores sociales para la formación de redes y la complejidad tanto social como institucional de Estado.

Al menos así parecen confirmarlo los usos que se han dado a la gobernanza revisados en el apartado 3.2.2., que en términos amplios permiten reconocer el significado dual que los mismos autores dan a la gobernanza: en referencia a la capacidad política e institucional del Estado para dirigir y de cómo se relaciona con los intereses de otros actores influyentes; y en referencia a la coordinación y autogobierno expresadas en redes y asociaciones, no para poner en cuestión el *locus* del poder, sino para fortalecer el papel de dirección de las instituciones políticas.

- 4º En función de los diferentes usos que se ha dado al concepto de gobernanza, coincidimos con Stocker (1998), en el sentido de que su valor radica no tanto en sus aportaciones para el análisis causal, sino en que provee de un marco analítico para entender los cambios en el proceso de gobierno y la forma en la cual los sistemas de gobierno están cambiando.

Permite también identificar las tendencias clave y desarrollos que se observan en la naturaleza de las relaciones entre el Estado y sociedad; ofrece, en esencia, un enorme potencial para la apertura de formas alternativas de mirar las instituciones políticas, los vínculos doméstico-global, la cooperación transnacional y diferentes formas de intercambio público-privado (Pierre, 2000).

En la gran mayoría de las perspectivas revisadas, se llama la atención sobre el hecho de que en el proceso de gobierno el número de actores se ha incrementado, mientras que el gobierno central ha pasado a ser solo uno entre otros en las diferentes relaciones que involucra dicho proceso, aunque con un papel fundamental en la definición de las metas colectivas, su coherencia, dirección y responsabilidad.

Así, una parte considerable de la literatura que ha preconizado la gobernanza dentro del Estado y más allá de él, ha puesto de relieve los modos de coordinación no jerárquicos y el involucramiento de actores no gubernamentales en la formulación e implementación de las políticas públicas.

De igual forma, se ha enfatizado en la gobernanza sin gobierno -o con gobierno- para explorar alternativas de solución a los problemas derivados de un gobierno débil o de los fallos de gobierno, en los que la cooperación de los actores públicos y sociales emerge como una alternativa para generar una mayor capacidad de solución a los problemas.

Podemos asumir así que la gobernanza como marco analítico ofrece entonces un enfoque relevante desde el punto de vista teórico y práctico, a través del cual se puede profundizar en el conocimiento de este nuevo modo de gestión de lo público (Bañón, 2012) y las realidades que subyacen en los procesos de gobierno o dirección de la sociedad y, como lo apunta Aguilar, las interrogantes que han surgido en torno a éstas, como pueden ser aquellas referidas a cuáles son los requisitos para dar dirección a la sociedad y las

condiciones para operarlos, con qué instrumentos, quiénes son sus sujetos y actores y sus pautas de comportamiento.

Pero también consideramos que la gobernanza como marco analítico nos posibilita reenmarcar el estudio de las estructuras (instituciones y constelación de actores) y procesos (modos de coordinación social), para indagar en qué medida la gobernanza denota el surgimiento de nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con organizaciones privadas y sociales, así como la mayor capacidad de decisión e influencia de los actores no gubernamentales en la orientación e instrumental de las políticas públicas y en el procesamiento de los asuntos públicos.

En consecuencia, el siguiente capítulo avanza en la exploración de la gobernanza como marco analítico, con el fin de identificar un concepto de gobernanza a través del cual podamos articular uno que sea operativo para el turismo.

CAPÍTULO II. LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNANZA COMO MARCO PARA EL ANÁLISIS DEL SECTOR TURISMO

Más allá de las diferencias que se pueden reconocer tanto en los tratamientos como en las perspectivas a través de los cuales el concepto de gobernanza ha sido abordado, el presente capítulo tiene por objeto avanzar en la construcción de un marco de análisis aplicable al sector turismo desde la perspectiva de la gobernanza.

El capítulo inicia con un planteamiento de cuáles son los atributos básicos que identificamos como fundamentales para aproximar una definición genérica de gobernanza que sirva como referente en el análisis del turismo.

Se identifican así los planteamientos teóricos que argumentan por qué la gobernanza, entendida como estructuras y procesos, constituye un marco que nos permite no sólo delinear las instituciones y los actores, así como los modos en que ellos se coordinan para la provisión de bienes comunes, sino también analizar situaciones en las cuales un problema es objeto de un proceso de gobernanza y las posibilidades que se abren para su estudio y tratamiento.

A partir de la segunda parte del capítulo se aborda directamente el tema de la gobernanza en el sector turismo. Se inicia con una revisión y análisis de las características que la investigación en la materia presenta, para delimitar cuáles son sus alcances y limitaciones.

Con base en lo anterior y una vez expuesto un entendimiento básico de que lo que significa el turismo y su importancia, en la parte final proponemos el concepto que desde nuestro punto de vista puede ser de utilidad para el análisis del turismo desde la perspectiva de la gobernanza, con la formulación de las hipótesis correspondientes y los resultados esperados.

1. La gobernanza como marco analítico

A continuación identificamos algunas de las cualidades o propiedades que siguiendo las formulaciones teóricas de diferentes autores, deben ser consideradas como mínimo para brindar una definición explícita de lo que entendemos por gobernanza, en el entendido de que su presentación no supone el establecimiento de un orden de prelación, asumiendo que éstas pueden resultar extremadamente variables de un contexto a otro.

- 1^a Interdependencia e interactividad entre los que gobiernan y los que son gobernados (Jessop, Kooiman, Mayntz, Sharpf, Börzel, Stocker).

Tales atributos parten del supuesto de que las sociedades modernas se desarrollan en contextos de diversidad, complejidad y dinamismo y se caracterizan por el hecho de que ningún actor, ya sea público o privado, tiene el conocimiento y la información suficiente para solventar los problemas por sí solo, ni el potencial de acción necesario para dominar unilateralmente (Kooiman, 2005).

Reconocemos con Kooiman (2005 y 2008) que las interacciones pueden ser observadas como un fenómeno social general, en el que cada interacción supone la existencia tanto de procesos (la acción, la capacidad de actuar de los actores) como de estructuras (instituciones, reglas y normas de conducta, esquemas de comunicación, posibilidades materiales y tecnológicas que condicionan el nivel de acción de los actores) y están basadas en el reconocimiento de la interdependencia.

Con esto entendemos que cualquier área de política de las sociedades modernas requiere el concurso de todos los actores implicados para asegurar su funcionamiento, por lo que la estructura del gobierno está fragmentada en un entramado complejo de instituciones y organizaciones.

Del Estado unitario con un centro de poder, hoy asistimos a uno en el que coexisten muchos centros y vínculos diversos entre agencias a nivel local, regional, nacional y supranacional, en donde las organizaciones comprometidas con la acción colectiva no sólo dependen de otras organizaciones para el logro de metas, sino que tienen que intercambiar recursos y negociar propuestas comunes (Stocker, 1998).

También hay un mayor involucramiento de los sectores privado y voluntario o tercer sector, en la prestación de servicios y en la toma de decisiones estratégicas. Lo que anteriormente fue responsabilidad casi exclusiva del gobierno, ahora es compartida con otros actores; la subcontratación y las relaciones público- privadas son ahora, por ejemplo, parte de la cotidianeidad del servicio público.

La acción de gobierno enfrenta así el reto de crear y gestionar patrones de interacción que permitan la complementariedad y el acuerdo entre actores interdependientes implicados en la prestación de servicios, para tratar los problemas y distribuir éstos entre todos los actores (Rhodes, 2005). La ampliación de estos patrones o redes de interacción, induce también a su institucionalización, pero a la vez a la diferenciación e integración de conocimientos, acciones, organizaciones etc., como tendencias de largo plazo.

Así, la gobernanza surgida de las crecientes y cambiantes interdependencias (Kooiman) también puede referir a cualquier modo de coordinación social de actividades interdependientes (Jessop)⁵¹, o modos institucionalizados de coordinación social para la solución de

⁵¹ De acuerdo con su definición, la coordinación social se refiere “(...) a las formas en las cuales agencias distintas pero interdependientes son coordinadas y/o buscan coordinarse ellas mismas, a través de diferentes formas de autoorganización para alcanzar objetivos comunes específicos en situaciones de interdependencia recíproca compleja. Entre las muchas técnicas y mecanismos desplegados aquí están el intercambio, el comando, la redes y la solidaridad” (Jessop, 2006:255).

problemas y la producción de bienes comunes (Mayntz, Scharpf, Jessop, Börzel, Risse).

- 2ª Participación y cooperación de actores no gubernamentales en la formulación y aplicación de políticas públicas, sustentada en mayor o menor grado, en la estructura del Estado.

Esto lleva a la reflexión de, al menos, tres cuestiones fundamentales que subyacen en este planteamiento: la estructura y los procesos que sustentan y configuran la gobernanza, además de las formas que adopta la participación y cooperación en ésta.

Estructuras y procesos de gobernanza

En términos de estructura, la gobernanza está constituida por instituciones y la constelación de actores que participan en ella (Mayntz, Kooiman, Scharpf, Börzel, Stocker, Jessop, entre otros).

La literatura en la materia suele distinguir las jerarquías, los mercados, las redes y las comunidades como arreglos estructurales o modos de gobernanza (Hollingsworth y Lindberg, 1985; Thompson *et al.*, 1991; Hollingsworth *et al.*, 1994; Gamble, 2000; ver también Heywood, 2000).

Para Mayntz (2007), la gobernanza en la perspectiva de la teoría sociológica designa una categoría sumaria de todas las formas de coordinación social, es decir: Estado (jerarquía), mercados, clanes, redes y solidaridad, mientras que en la ciencia política, la gobernanza es un concepto más estrecho, al referir solo a formas selectas de coordinación:

“El núcleo del concepto gobernanza en la ciencia política es un modo cooperativo de regulación política y social, por tanto, incluye elementos jerárquicos pero no puramente jerárquicos, al involucrar actores no estatales junto con actores estatales en el proceso de decisión e implementación política (Rhodes, 1997). Este concepto de gobernanza es

aplicado igualmente al nivel nacional, Europeo e internacional de formulación política” (Mayntz, 2007:2)

Líneas de investigación como las abiertas por Tanja Börzel para explorar cuánto gobierno es necesario para que la gobernanza funcione, arrojan aportaciones importantes a este respecto, al permitir una identificación más clara y a un mayor nivel de profundidad, de las relaciones que se dan entre gobierno y gobernanza y su incidencia para motivar la cooperación.

Siguiendo los trabajos de Börzel (2010:8), idealmente pueden distinguirse tres estructuras de gobernanza institucionalizadas:

La jerarquía, sustentada en la estructura del Estado; los sistemas de competición (mercados⁵²) y los sistemas de negociación (redes)⁵³, que desde su punto de vista pueden diferir en función del tipo de actores involucrados y su grado de acoplamiento.

Aquí, la constelación de actores identifica al Estado, que involucra exclusivamente a los gobiernos, mientras que los sistemas de competición y negociación consisten de actores no estatales (p.e., empresas, grupos de interés, organizaciones no gubernamentales, etc.).

⁵² Aunque Börzel reconoce que gran parte de la literatura politológica no ve a los mercados como gobernanza -como en los casos de Hayek, que considera que estos son un orden espontáneo, o el de Williamson, que argumenta que éste no permite esfuerzos (deliberados, conscientes y decididos) para elaborar estructuras formales-, ella los incluye, esgrimiendo que los mecanismos de mercado pueden ser institucionalizados para coordinar el comportamiento de los actores a través de la competencia; así, para ella el concepto de sistemas de competición es útil para *describir la institucionalización* de los modos de coordinación política basados en el mercado. Una posición coincidente se encuentra en Mayntz (2007), para quien la gobernanza desde la perspectiva de la ciencia política excluye ciertamente procesos emergentes de coordinación espontánea, como pueden ser los mercados ideales típicos; sin embargo incluye deliberadamente el uso de mecanismos de mercado como instrumento de política.

⁵³ Desde el punto de vista de Börzel, otras formas de orden social, como pueden ser los clanes o las comunidades, pueden ser conceptualizadas como sistemas de negociación. Para una ampliación, V. Börzel, 2010, pp. 6-15

Al nivel estructural, las instituciones juegan un papel decisivo por varias razones.

Ejercen influencia sobre la conducta (disposición o capacidad para interactuar, derechos y obligaciones) de los actores (Kooiman, 2005:73), en la medida que regulan los recursos que pueden aprovechar en la provisión de bienes comunes (Börzel, 2010:7). También determinan el grado de acoplamiento entre los actores involucrados, porque son las instituciones las que definen sus relaciones y los recursos que se les asignan.

En la perspectiva de la Nueva Economía Institucional, las instituciones económicas son soluciones eficientes a los problemas de coordinación; mientras que para la teoría de las Relaciones Internacionales las instituciones internacionales son una respuesta a los problemas que trascienden las fronteras nacionales.

Para Mayntz (2007), la gobernanza no considera las instituciones bajo supuestos de funcionalidad, como en las perspectivas anteriormente mencionadas, sino como componentes de situaciones en las cuales los problemas existen y a los cuales ellas pueden responder o no. Por tanto, la gobernanza puede ser vista como un concepto que dirige la atención en forma selectiva hacia las instituciones que están abocadas a la solución de problemas colectivos y a la producción de bienes comunes.

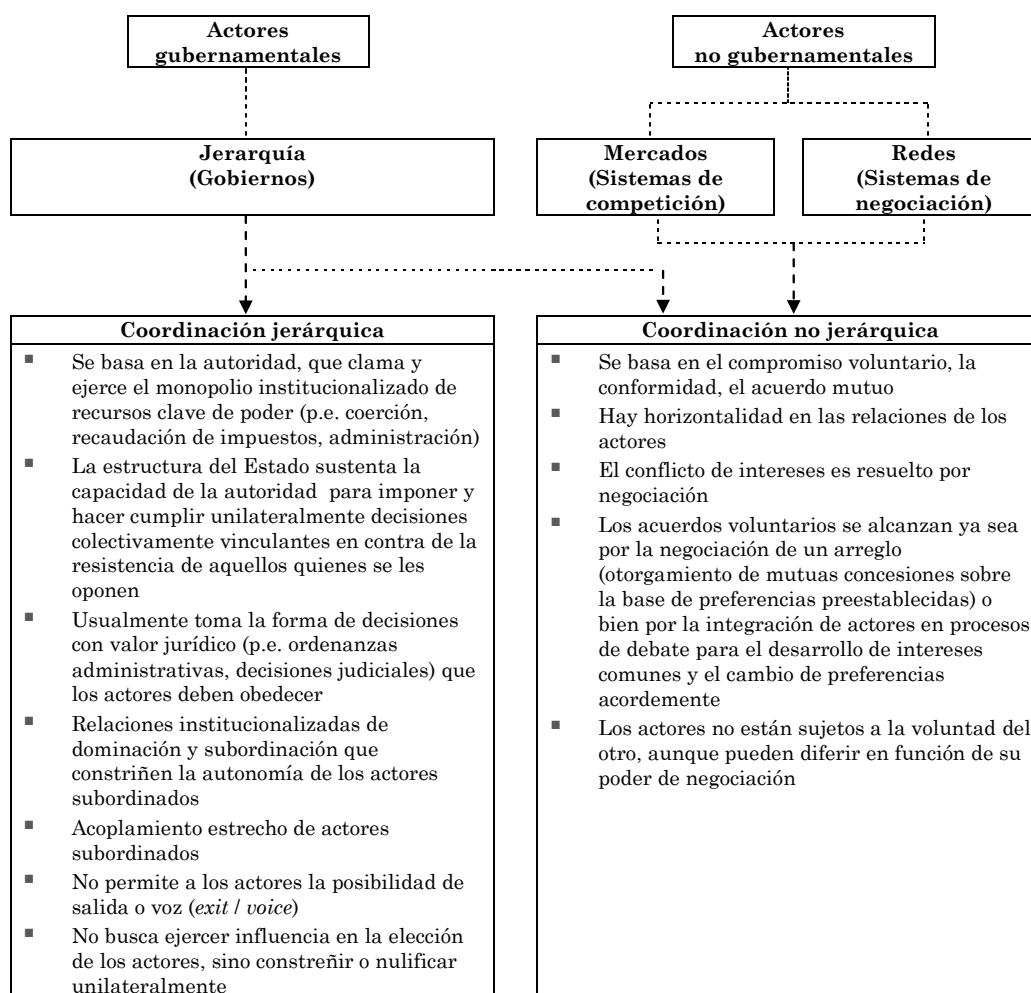
Vista como proceso, la gobernanza dirige la atención hacia los modos de coordinación social, a través de los cuales los actores participan en la formulación de normas y su implementación y en la provisión de bienes colectivos y pueden caracterizarse como jerárquicos y no jerárquicos.

Aquí también se coincide en que las instituciones juegan un papel crucial, dado que son las que establecen el marco para los modos de coordinación sobre los cuales los actores se conducen (Börzel 2010).

Con ello, se asume que la importancia de la gobernanza radica no tanto en las estructuras, sino en los procesos de interacción que se dan entre éstas, es decir, es el resultado de la dinámica de actores políticos y sociales. Desde este punto de vista dinámico, la gobernanza es vista entonces como el proceso de dirección y coordinación, las cuales son en esencia las dos perspectivas dominantes en la literatura reciente de gobernanza, como en Pierre y Peters (2000) y Kooiman.

Un esquema de este planteamiento se presenta en el siguiente cuadro:

CUADRO IX
ESTRUCTURAS Y MODOS DOMINANTES DE COORDINACIÓN



FUENTE: Elaboración propia, con base en Börzel, 2010

Lo que se esquematiza en el Cuadro IX es una representación ideal que difícilmente se presenta en los hechos (Börzel y Börzel y Risse, 2010). En esta representación ideal, la jerarquía⁵⁴ —caracterizadas por el estrecho acoplamiento de sus elementos— puede usar ambos modos de coordinación. La razón es que las instituciones confieren a los gobiernos el poder de imposición de sus decisiones, pero también éstos pueden abstenerse de invocar a su autoridad jerárquica cuando negocian o debaten con otros.

Contrariamente, los actores no gubernamentales solo dependen de la negociación y el debate y aunque pueden, ciertamente, tener capacidad para la coordinación jerárquica, es el gobierno quien ostenta el mandato público y es quien les compromete a actuar en función del interés general, haciéndoles legal y políticamente responsables en casos de fallo.

Específicamente, en los sistemas de competición no son las instituciones quienes facilitan el acoplamiento; de hecho, los mercados están caracterizados por la ausencia de acoplamiento estructural entre sus elementos y son los mismos actores quienes se coordinan autónomamente, mediante ajustes mutuos de sus acciones.

Por su parte, los sistemas de negociación se caracterizan por su pérdida de acoplamiento, ya que la coordinación social está basada en el acuerdo mutuo. Aquí las relaciones son horizontales y éstas no se definen por instituciones formales; contrariamente, se constituyen ya sea por la mutua dependencia de recursos y/o por normas informales de igualdad.

Las redes, por tanto, pueden ser vistas como estructuras informales, como sistemas de negociación no formalizados.

⁵⁴ La jerarquía es definida por Börzel como la capacidad para imponer y hacer cumplir unilateralmente decisiones colectivamente vinculantes en contra de la resistencia de aquellos que se les oponen (Börzel, 2010:13)

Lo que en esencia se observa, entonces, es una interdependencia funcional de actores públicos y privados en la elaboración política, en donde los gobiernos dependen cada vez más de la cooperación y la movilización conjunta de los recursos de aquellos actores políticos que están fuera de su control jerárquico.

Las redes reflejan también un cambio en las relaciones entre el Estado y la sociedad, pues no hay más una estricta separación entre lo público y privado.

Estos cambios han favorecido la emergencia de redes de política como nuevas formas de gobernanza⁵⁵, diferentes a las dos formas convencionales (jerarquía y mercados). Las redes son las que contribuyen con los gobiernos a la movilización de recursos políticos, particularmente en situaciones en donde prima la dispersión de recursos entre los actores públicos y privados.

Así, una parte considerable de investigaciones en la materia se han encaminado a mostrar cómo el involucramiento de actores no gubernamentales en la formulación e implementación de políticas públicas, contribuye a la superación de problemas de gobierno, llegándose a considerar que las redes vienen a ser, por tanto, una respuesta a los problemas de eficacia de las políticas públicas.

Otros más han expuesto una mayor cautela, al formular argumentos teóricos o demostrar empíricamente que la coordinación no jerárquica y

⁵⁵ De acuerdo con Börzel (1998), no existe consenso en la literatura sobre si las redes de política constituyen inherentemente una nueva forma de gobernanza, ya que algunos autores (p.e., Williamson, 1985) argumentan que son un híbrido que se ubica en cualquier lugar en medio de un *continuum*, que tiene al mercado y la jerarquía como dos opuestos en el extremo. Desde su punto de vista, esto toma verdad si la dimensión analítica considerada es el grado de acoplamiento. Sin embargo, reconoce la existencia de otras dos posiciones: de un lado, aquellos que ven las redes de política como un tipo cualitativamente distinto de estructura social, porque al igual que los mercados, presenta una pluralidad de agentes autónomos pero también, se caracteriza por la capacidad para perseguir metas elegidas, típicas de las jerarquías (Mayntz, 1993: 11; Marin, 19910; 19-20, 56-58). Por otro lado, el caso de Benz y Marín (1995 y 1990, respectivamente), quienes consideran a las redes como un complemento y no un sustituto de la jerarquía. Para una ampliación, V. Börzel, 1998

el involucramiento de actores no estatales no necesariamente es garantía de una mayor eficacia y legitimidad de la política pública.

Se ha observado, por ejemplo, que aún y cuando organizaciones de la sociedad civil y compañías o empresas pueden aportar recursos importantes para la puesta en marcha de políticas públicas, o incluso producir bienes comunes por cuenta propia, no resulta del todo claro si la mutua dependencia de recursos permite un incremento neto en la capacidad para la solución de problemas.

Lo anterior, sobre todo si se considera lo que ocurre en escenarios de gobiernos débiles, en donde se abre una gama de problemas.

Ejemplo de ellos son los organismos establecidos para la regulación de industrias, que terminan siendo influenciados o controlados por las empresas que se suponía debían regular; o la dificultad de los gobiernos con débil capacidad regulatoria para reasumir responsabilidades en tareas delegadas, en caso de fallos del sector privado; asimismo, la incapacidad de gobiernos para resistir las presiones de actores privados para adoptar políticas públicas que no están al servicio del interés público.

De igual forma, se ha llegado a observar que aun y cuando esquemas de gobernanza permiten la provisión de bienes comunes de manera más efectiva, este hecho no siempre es aceptado como legítimo. Investigadores como Dorothee Bhole (2008), han llegado a poner en cuestión si acciones de privatización y desregulación de servicios públicos no son más que soluciones neoliberales “disfrazadas”, antes que soluciones efectivas de política pública.

Por otra parte, representantes de la escuela alemana de políticas públicas y otros más han profundizado en la reflexión de las redes, al poner sobre la mesa el planteamiento de que “la sombra de jerarquía” que proyecta el gobierno, provee un incentivo crucial para los actores

gubernamentales y no gubernamentales para participar en la coordinación no jerárquica (Scharpf, 1997; Marin y Mayntz, 1991; Mayntz, 2005).

En esta misma línea, autores como Börzel y Risse han llegado a formular que la coordinación no jerárquica (“gobernanza sin gobierno”) es quizás la forma que puede producir resultados de política más adecuados, en la medida que las decisiones políticas puedan ser jerárquicamente impuestas (Börzel, 2010).

En torno a este respecto, de inicio cabe decir que en perspectiva de la escuela alemana, las sociedades modernas se caracterizan por la diferenciación funcional y subsistemas sociales parcialmente autónomos, cuya emergencia está estrechamente conectada con el predominio de organizaciones formales, las que estructuran relaciones interorganizacionales con otras organizaciones de las que dependen por sus recursos.

Para Fritz Scharpf (1997), la estructura dominante de gobierno es la que establece o cambia “las reglas del juego”; autoriza asimismo la intervención de los actores para corregir o sustituir los resultados de política, además de proveer incentivos adicionales para que actúen en la provisión de bienes comunes.

Esto quiere decir que la estructura dominante, por tanto, “proyecta una sombra institucional”, la cual ejerce una influencia determinante en el comportamiento de los actores ubicados en la estructura subordinada, por lo que la jerarquía es, en principio, superior a otras formas de gobernanza.

En forma coincidente, Börzel (2010) considera que en el Estado moderno, los gobiernos, empresarios y la sociedad civil casi siempre negocian bajo la sombra de la jerarquía, que es lo que en esencia incentiva la cooperación, tanto para los actores gubernamentales y no

gubernamentales como para la auto-coordinación de los actores no gubernamentales.

Argumenta al respecto que la coordinación no jerárquica tiene altos costos de transacción para los actores no gubernamentales. En la medida que ellos no estén comprometidos institucionalmente en la provisión de bienes comunes, difícilmente se inclinarán a absorber esos costos.

No obstante, cuando existe la posibilidad de que una decisión gubernamental sea impuesta jerárquicamente, su cálculo de costo-beneficio puede ser modificado en favor de un acuerdo voluntario cercano al bien común, aún si los resultados de la política no corresponden plenamente a sus intereses.

Lo anterior es debido a que la intervención jerárquica reduce el incentivo de los actores para renunciar a su compromiso voluntario:

“(...) ‘La espada de Damocles que amenaza la intervención directa del Estado’ es necesaria para inducir la autorregulación colectiva privada o la correulación público privada (Schmitter & Streeck 1985, p. 131). Tomemos el caso de las telecomunicaciones; agencias regulatorias monitorean cercanamente la fijación de precios y competición entre empresas privadas de telecomunicaciones para asegurar que ellos provean los servicios públicos con la calidad suficiente” (Börzel y Risse, 2010:116)

Como una conclusión a este planteamiento, observa que la disposición de los actores no gubernamentales para participar y cooperar en gobernanza, depende por ello de la capacidad que tengan los gobiernos para el uso de la coordinación jerárquica.

Sucede exactamente lo contrario con los gobiernos, quienes a mayor capacidad para la elaboración política, menores incentivos tienen para la cooperación.

¿Qué es entonces lo que incentiva al gobierno a cooperar? Desde su punto de vista y de otros más (Jessop, Mayntz, Scharpf) es su propensión al fallo, dado que los gobiernos lo que buscan es incrementar -o al menos mantener- su capacidad para solventar problemas en el proceso político.

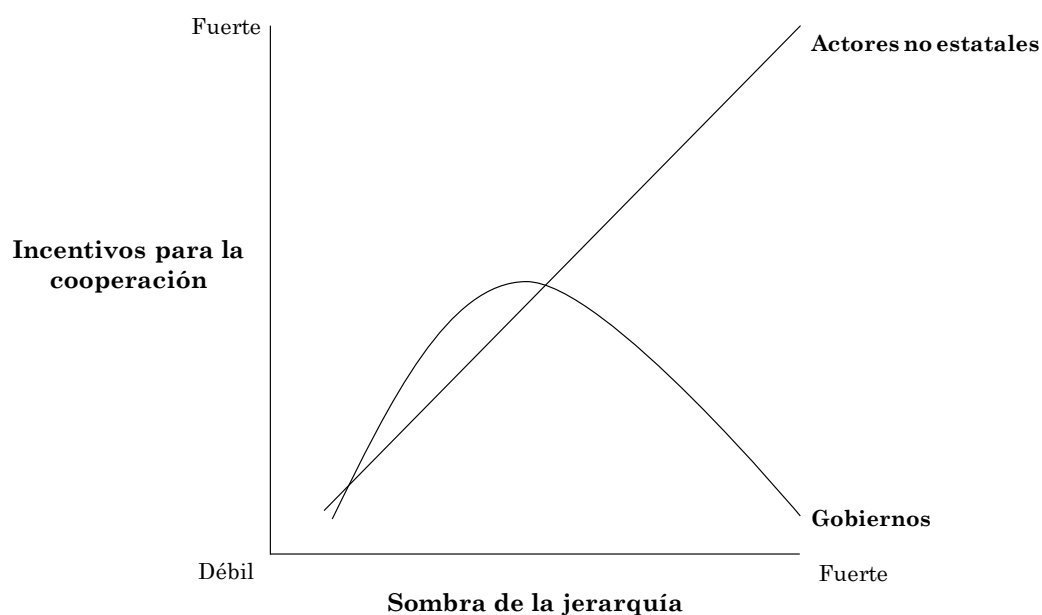
Para Börzel (2010), esto es la “paradoja de la doble debilidad”: la gobernanza es necesaria para compensar la debilidad o propensión al fallo del gobierno, pero el incentivo a la cooperación de los actores no gubernamentales descansa en la capacidad del gobierno, en términos de recursos y autonomía, para poder proyectar entre estos una sombra creíble de jerarquía, capacidad que, sin embargo, no debe ser tan fuerte al grado que inhiba a los actores gubernamentales a buscar la cooperación con los actores no gubernamentales.

En la figura III (ver infra), Börzel representa claramente cómo la sombra de la jerarquía provee una importante estructura de incentivos para la cooperación, tanto para los actores estatales como no estatales, aunque actúa de forma distinta para cada uno de estos.

Como se observa en dicha figura, en el caso de los gobiernos la trayectoria es más curvilínea; se asume que es menor la probabilidad de que Estados débiles participen en gobernanza con actores no estatales, ante la eventualidad de pérdida de autonomía (*agency capture*), como ya han demostrado otros investigadores; pero también es menos probable que Estados fuertes compartan la autoridad de gobernanza con los actores no estatales.

Así, las dos curvas tienden al medio, es decir, una mediana sombra de la jerarquía resulta más probable para obtener una efectiva solución de problemas de gobernanza, una vez que los modos no jerárquicos de coordinación y actores no gubernamentales sean involucrados. (Börzel T. y Risse T. 2010:117-118).

FIGURA III
LA SOMBRA DE LA JERARQUÍA E INCENTIVOS DE COOPERACIÓN INVERSOS
PARA GOBIERNOS Y ACTORES NO ESTATALES



FUENTE: Börzel, T. A. y Risse, T., 2010:117

Una primera lectura que se desprende de esto es que el gobierno se presenta, entonces, como un prerequisite para el desarrollo de gobernanza, en donde a menor capacidad del Estado, hay una mayor necesidad de gobernanza a través de modos de coordinación no jerárquicos con la participación y cooperación de actores no estatales, para compensar precisamente la debilidad o fallos del Estado.

Börzel y Risse sostienen que esta propensión de la cooperación generalmente es factible en países que disfrutan de estructuras consolidadas del Estado, como puede ser el mundo de los Estados democráticos desarrollados y altamente industrializados de la OCDE.

Pero también reconocen que la mayoría de los países contienen áreas en las que la estructura del Estado se encuentra limitada, ya sea territorial, sectorial o socialmente, es decir, aquellas partes de un país en las cuales las autoridades centrales (gobiernos) carecen de la habilidad para hacer cumplir normas y decisiones, o bien, en las cuales

está ausente el monopolio legítimo sobre los medios de la violencia, al menos temporalmente⁵⁶.

¿Qué sucede, entonces, en donde la estructura del Estado está limitada y en consecuencia la sombra de la jerarquía es tan débil que inhibe la emergencia de modos de coordinación no jerárquicos y la posibilidad de que estos sean efectivos?

De acuerdo con los hallazgos obtenidos de sus investigaciones, en estos escenarios también es posible encontrar modos no jerárquicos de gobernanza, que desde el punto de vista funcional, sustituyen a aquellos modos basados en la sombra de la jerarquía⁵⁷.

Aquí, los actores que buscan su propio interés y no el bien común y la maximización de sus utilidades, también pueden contribuir a la gobernanza, existiendo posibles vías:

- si se les ofrecen los incentivos adecuados y/o
- si esos actores están integrados en conjuntos institucionales que les constriñan, o bien,
- si están integrados en estructuras normativas que les induzcan a “hacer las cosas correctas” y a seguir las normas sociales.

Entre estos modos equivalentes distinguen, por un lado, los que pueden surgir ante la ausencia de orden político (*riesgo de anarquía*), es decir, cuando en determinadas áreas del Estado no existe la capacidad para adoptar y hacer cumplir decisiones colectivamente vinculantes.

⁵⁶ Ejemplo de ello puede ser China, en donde existe un evidente control en la mayor parte de su vasto territorio, pero cuyo gobierno carece de la capacidad para hacer cumplir sus propias leyes, como es el caso de las disposiciones medioambientales. Asimismo, el caso de México, que en términos generales posee una estructura consolidada del Estado, pero cuyas autoridades son muy débiles para hacer cumplir el Estado de Derecho en materia de derechos humanos y seguridad pública, ámbito este último en el que, incluso, varias de sus instituciones son la misma fuente de inseguridad y otros males públicos, como el narcotráfico.

⁵⁷ Conceptualmente, estos modos equivalentes los han distinguido con base en la lógica de las consecuencias y la lógica de la idoneidad (March y Olsen 1989 y 1998). Para una ampliación, V. Börzel y Risse, 2010, pp. 118-124

Asimismo, cuando en estas circunstancias, actores externos que son capaces de proyectar una sombra de jerarquía “desde lejos” intervienen.

El primer caso lo ejemplifican, entre otros, con las acciones emprendidas por compañías multinacionales de la industria automotriz que operan en Sudáfrica (p.e. Mercedes Benz o la BMW), que ante la pandemia del VIH, tuvieron que dar un paso importante en la provisión de servicios de salud y educación no solo a sus trabajadores sino también a sus familiares a lo largo de la comunidad, con el fin de asegurar su mano de obra calificada.

Aquí, el interés puesto por las empresas en el capital humano más que en cualquier otra orientación, supone un fuerte incentivo para su participación en la gobernanza (de la educación y la salud) ante la ausencia de un Estado que funcione a tales fines.

Para el caso de actores externos (p.e. organizaciones internacionales y gobiernos externos) que pueden comprometer a actores no gubernamentales a participar en una gobernanza efectiva.

Destacan en este sentido el caso de las ONG, compañías y actores locales que se ven obligados a cumplir la legislación internacional con estándares de buena gobernanza en áreas de estructura limitada, lo que implica que un actor sustituye a otro que es incapaz de tomar la acción necesaria.

También aquellos gobiernos nacionales en los cuales compañías multinacionales o las ONG transnacionales tienen sus oficinas, pudiendo promover la participación de los actores no estatales para contribuir a la gobernanza en áreas limitadas del Estado.

Finalmente, está el caso de la denominada responsabilidad social corporativa o de las empresas, que requiere a las empresas la integración de normas ambientales y de derechos humanos dentro de su producción, gestión y prácticas generales de negocio, no

necesariamente por una mera actitud altruista, sino para preservar su reputación ante eventuales bloqueos al consumo de sus productos, muchas veces promovidos por organizaciones no gubernamentales.

Más aun, el cumplimiento con este tipo de normas puede suponer para las empresas una ventaja estratégica en mercados altamente competitivos. Así, la contribución a la gobernanza por esta vía llega a ser materia de sus propios intereses, propiciando que las empresas asuman entonces el papel de emprendedores de normas o regulaciones.

Formas de participación y cooperación

En atención a los trabajos de Renate Mayntz (2001 y 2005), es posible distinguir diferentes maneras o formas en las que la colaboración ha tomado lugar. Entre éstas, identifica los siguientes:

- Arreglos neocorporativos, para designar las negociaciones institucionalizadas que se llevan a cabo entre el Estado y las empresas y trabajadores organizados sobre temas de política macroeconómica (v.gr. empleo, crecimiento).
- Redes mixtas (actores públicos y privados), que surgen normalmente en donde el poder está disperso, pero en donde la cooperación se torna necesaria para alcanza eficacia. Las redes mixtas son observables en niveles específicos de sectores de política (salud, telecomunicaciones, investigación científica). En esta forma, el Estado y la sociedad civil se acoplan de manera flexible y su interacción se produce por consenso negociado facilitando no solo la formación de la política, sino su mayor aceptación.

Este modo de elaboración de políticas públicas se adapta a entornos sociales complejos y dinámicos; sin embargo, algunos autores han considerado que su coordinación en la práctica resulta difícil o imposible (Marsh, 1998:8-9, citado por Mayntz, 2001).

- Autorregulación de la sociedad. En este caso son los actores corporativos privados los que cumplen funciones reguladoras asignadas por el Estado que son de interés público.

En ejemplo de autorregulación son los sistemas de negociación entre representantes de intereses diferentes u opuestos; asimismo, los gobiernos privados (Streeck y Schmitter), que hacen referencia a las organizaciones que imponen a sus miembros normas o criterios que sirven a sus intereses pero además a ciertos intereses públicos (p.e., normas de calidad definidas para ramas económicas).

Profundizando en los planteamientos de Mayntz y Scharpf, Jessop (1998) enfatiza en la participación que adquiere formas heterárquicas⁵⁸.

Distingue tres tipos de heterarquía en términos de tipos de sistemas de acción que son coordinados:

Las redes interpersonales, en las cuales los individuos se representan a ellos mismos y/o a sus sistemas funcionales, pero no están encargadas de incurrir en agencias u organizaciones específicas

La auto-organización de relaciones interorganizacionales, que están basadas en la negociación y la “coordinación positiva”, en alianzas estratégicas orientadas a tareas, las que se sustentan o construyen en función de la coincidencia de intereses y en la necesidad de controlar recursos dispersos o de producir resultados conjuntos que son considerados de mutuo beneficio.

⁵⁸ Aunque Jessop no explicita el concepto de heterarquía, al menos en el texto de referencia, desde un punto de vista particular se considera que es empleado en referencia a la noción red, así como de coordinación, como término complementario a jerarquía. De acuerdo con Von Goldamer, Paul y Newbury (2003:1-2), si uno considera la jerarquía en el contexto de formas de organización con el prefijo “super” o “sub”-ordinación dentro de diferentes dominios sociales (p.e. fuerzas armadas, burocracia, organización religiosa, etc.), entonces el término complementario es heterarquía, que puede ser definido como “co”-ordinación, siendo esta la idea desde la cual se derivan todas las definiciones de heterarquía, la cual se refiere a red.

Dirección intersistémica -que es identificada como la forma más programática-, basada en el entendimiento y la comunicación entre diferentes órdenes institucionales y sobre la “coordinación negativa”, como por ejemplo, el considerar las posibles repercusiones de las acciones propias sobre terceros u otros sistemas.

De acuerdo con la tipología que ofrece Tanja Börzel (2010:9) -que describe la transformación del Estado, desde uno que es dirigido por la privatización, desregulación y delegación de funciones de gobierno hacia el Estado desde una forma organizativa de gobernanza- pueden distinguirse las siguientes formas:

- Regulación pública, sin el involucramiento de actores privados
- Consulta/ cooptación de actores privados, que supone la participación de éstos en la toma de decisiones públicas (p.e., integración de actores privados en delegaciones estatales; *outsourcing*)
- Corregulación/coproducción, que supone decisiones conjuntas público privadas (p.e. interlocutores sociales en concertación tripartita, relaciones público privadas)
- Delegación a actores privados (subcontratación, fijación de normas)
- Autorregulación privada a la sombra de la jerarquía, que involucra la participación de actores públicos, como puede ser el caso de acuerdos voluntarios
- Adopción pública de la regulación privada, que supone el control de resultados por actores públicos
- Autorregulación privada, sin el involucramiento público, como en los regímenes privados.

En esta tipología, Börzel y Risse evitan incluir ciertas formas de intermediación de intereses, a efecto de evitar un estiramiento conceptual.

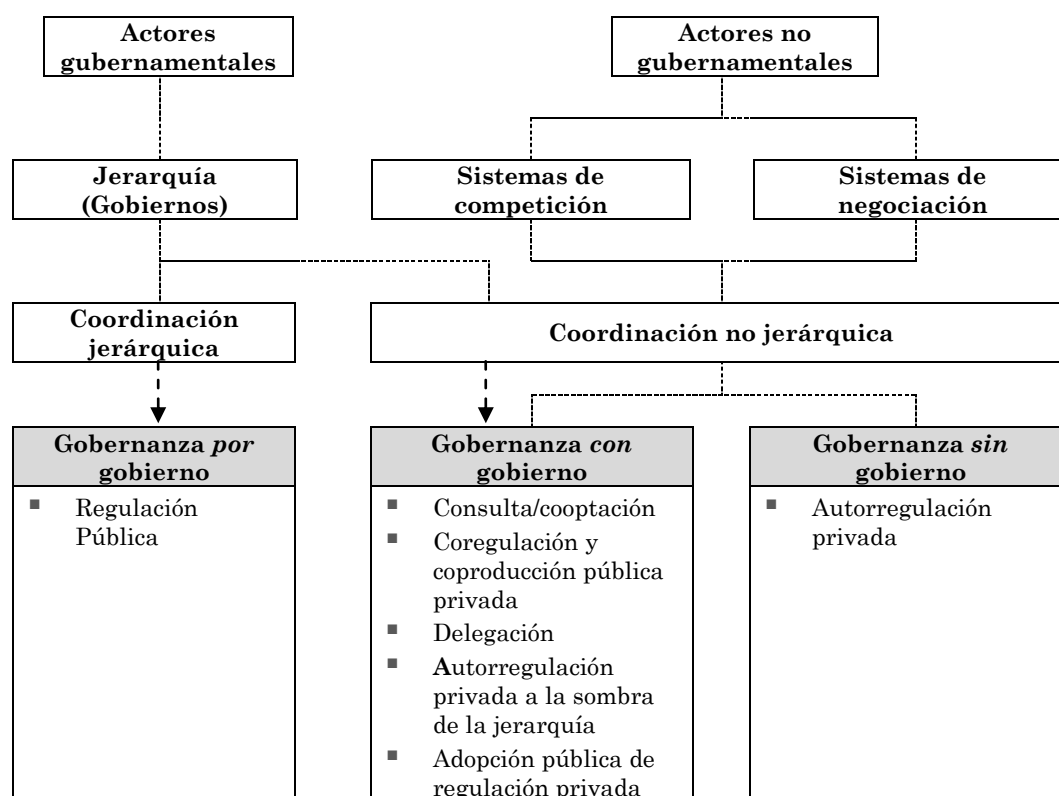
Entre éstas, destacan el *lobbying* y actividades de promoción dirigidas por gobiernos, además de aquellos arreglos entre actores no gubernamentales que están basados en la auto coordinación pero que no pretenden la provisión de bienes comunes y servicios (mercados); los que producen bienes y servicios como consecuencias imprevistas (compañías de seguridad privada) o producen “males” públicos (mafias, carteles de la droga, asociaciones de terrorismo, etc.).

Con esta gradación, se asume que la gobernanza incluye tanto la dirección jerárquica de los actores gubernamentales, como el involucramiento de los actores no gubernamentales en la provisión de bienes colectivos a través de la coordinación no jerárquica.

Con ello, se pueden distinguir tres manifestaciones de la gobernanza, como en Börzel (2010), Börzel y Risse (2010) y Zürn (2002):

- Gobernanza *por* gobierno, que se estructura a través de procesos de coordinación jerárquica, cuya forma típica es la regulación pública ;
- la gobernanza *con* gobierno, que involucra la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales en procesos de coordinación jerárquica y no jerárquica a través de formas como pa corregulación pública-privada, la consulta, etc.
- la gobernanza *sin* gobierno, que considera únicamente la coordinación no jerárquica, teniendo la autorregulación privada como su forma de organización.

CUADRO X
ESTRUCTURAS, PROCESOS Y FORMAS DE GOBERNANZA



FUENTE: Elaboración propia, con base en Börzel, 2010 y Börzel y Risse, 2010

Lo expuesto hasta ahora en este capítulo es, sin duda, un bosquejo en forma de inventario de aquellas cualidades que se considera son básicas para definir un concepto de gobernanza.

De acuerdo con los planteamientos de los autores revisados, entendemos entonces a la *gobernanza como los modos institucionalizados de coordinación jerárquicos y no jerárquicos, a través de los cuales actores gubernamentales y no gubernamentales participan y cooperan mediante formas diversas, con el fin de adoptar e implementar decisiones vinculantes orientadas a la provisión de bienes comunes en situaciones de interdependencia.*

Entendemos también que la gobernanza requiere, en este sentido, al menos algo de gobierno y que surge como una alternativa de solución a problemas colectivos ante fallos del Estado, para alcanzar aquellos objetivos de interés

público que resultan sustantivos y que requieren su cumplimiento más allá del interés particular.

No obstante, consideramos que esta definición resulta demasiada plana para hacer surgir las cuestiones cruciales que, de acuerdo con lo apuntado en el capítulo anterior, pone de relieve la gobernanza y lo que su concepto involucra.

Visto así, toman dimensión algunos de los planteamientos formulados por Mayntz (2007) en torno a la gobernanza como marco analítico.

Desde su punto de vista, la investigación de la gobernanza inicia analíticamente con las instituciones regulatorias existentes, más que con un problema o una meta del Estado, preguntando, por ejemplo, para qué funciones están destinadas servir o qué problemas de coordinación se proponen resolver. Sin embargo, ha expuesto también que si lo que está en cuestión es la solución de un problema, la investigación debería iniciar no con una estructura de gobernanza existente, sino con el problema mismo y preguntarse cómo debería ser resuelto.

Por obvio que parezca, este planteamiento nos resulta relevante puesto que -como ella misma lo destaca- tratar una situación como problema requiere una aproximación normativa pero también analítica:

Normativa, si se asume que un problema puede ser visto como “... *situaciones en las cuales un valor positivo que debería ser alcanzado, no es y no será alcanzado sin esfuerzos deliberados (...) decir que cierta situación es un problema, significa que difiere de un estado de cosas que es juzgado como deseable o transgrede un valor dado. Los problemas de política, en otras palabras, son siempre relativos a metas positivas del Estado, ellos son problemas-a ser- resueltos*” (Mayntz, 2007:3).

Pero una aproximación analítica se requiere a la vez, en la medida que, como bien lo apunta, no puede darse por sentado que formas específicas de cooperación en los procesos de decisión resolverán el problema, por lo que se

requiere un conocimiento sólido sobre los efectos que pueden producir los diferentes modos de gobernanza.

Este es el marco de la gobernanza sobre el cual estructuraremos el análisis en un ámbito tan importante como es el turismo, cuyo desarrollo se presenta más adelante en el apartado 3 del este capítulo, pero antes consideramos necesario realizar una conceptualización de lo que entendemos por turismo.

2. Gobernanza en turismo: una aproximación conceptual

Existe un conjunto de sucesos y tendencias que han hecho del turismo⁵⁹ un fenómeno social, cultural y económico de magnitud mundial, habida cuenta la presencia indiscutible que ha adquirido, su progresiva expansión y el crecimiento permanente que ha observado en el ámbito internacional, prácticamente desde el último cuarto del siglo pasado; asimismo, por sus múltiples efectos para la economía, el entorno natural, los destinos que son visitados y sus habitantes y por supuesto, en los propios visitantes, entre otros.

En este marco, la gobernanza ha empezado a surgir como un tema de referencia y relevancia, percibiéndose una recurrente propensión entre actores y estudiosos del turismo a emplear cada vez más el término, ya sea a través de foros de expresión, reuniones especializadas del ámbito turístico, o bien, como parte de programas de actividades de carácter gubernamental e incluso, en investigaciones dentro del espacio académico⁶⁰, aunque con un

⁵⁹ Se entiende el turismo en los términos definidos en las Recomendaciones Internacionales para Estadísticas de Turismo 2008 (Naciones Unidas y Organización Mundial del Turismo, 2010): “*Turismo se refiere a la actividad de los visitantes*” (p. 109), entendiendo por visitante a “*una persona que viaja a un destino principal distinto al de su entorno habitual, por una duración inferior a un año, con cualquier finalidad principal (ocio, negocios u otro motivo personal) que no sea la de ser empleado por una entidad residente en el país o lugar visitados*” (110).

⁶⁰ Madrid Flores (2014:159) afirma que hay un claro interés de la comunidad académica en el tema de la gobernanza en turismo, ubicando una producción teórica en alrededor de un centenar de artículos científicos, aunque reconoce que existe aún un amplio territorio sin explorar. Refiere también el trabajo de Ruhanen *et al.* (2010) a través de los cuales se identificaron cincuenta y tres estudios publicados sobre gobernanza en turismo.

concepto poco claro y definido la mayoría de las veces, evidenciando cierto grado de confusión sobre lo que la gobernanza es y sus implicaciones para el turismo.

Comparado con la profusa investigación teórica y empírica que el tema de la gobernanza en general ha suscitado desde el inicio de los años noventa, en el caso del turismo todo indica que no sólo son recientes sino incipientes los desarrollos emprendidos.

A través de su amplia investigación documental, Madrid Flores (2014) identifica los diferentes tratamientos y las caracterizaciones diversas que el concepto gobernanza en turismo ha recibido.

Entre dichos tratamientos destacan aquellos que van desde su aplicación al ámbito internacional, o su empleo como redes y/o en la perspectiva de la nueva gestión pública, pasando por su consideración en términos de buena gobernanza, hasta su empleo para el análisis de aspectos relativos a la gestión del turismo en renglones específicos, como se observa en la literatura francesa, e incluso, en el contexto delimitado a destinos turísticos, por mencionar los más relevantes.

En lo que respecta a su caracterización, Madrid Flores también ha advertido que no existe un consenso, pues ha sido abordada como “gobernanza turística”, “gobernanza en turismo” o “gobernanza relacionada con el turismo”⁶¹.

A pesar de este creciente interés que ha suscitado la gobernanza en el campo del turismo, no es difícil afirmar que existen tan solo algunos esfuerzos de interés que excepcionalmente han estudiado o investigado el estado del arte que observa, siendo menos aun los esfuerzos que se han encaminado a

⁶¹ Para una ampliación, V. Madrid Flores (2014), en particular, el capítulo dedicado a lo que él mismo denomina “la gobernanza turística”, en el que hace una revisión de los principales autores que han incursionado en este tema y sus aportaciones más relevantes.

brindar explícitamente un concepto de lo que entienden por gobernanza en el ámbito del turismo⁶².

Desde nuestro punto de vista, uno de los esfuerzos más notables en este sentido es precisamente el desarrollado por Madrid Flores, quien ya desde 2008 brindó una definición -caracterizada como “gobernanza turística”- con motivo del Seminario Internacional sobre Gobernanza en el Turismo en Las Américas.

El documento generado de dicho Seminario (Organización Mundial del Turismo, 2008) puede ser tomado como una referencia que bien vale la pena revisar, no solo por el hecho de estar respaldado por la organismo mundial más importante del turismo, sino adicionalmente por dos razones que resultan significativas: introdujo por vez primera una reflexión del por qué y para qué de la gobernanza, con el fin de ubicar su alusión contextualmente y avanzar en una perspectiva teórica para dar contenido a su uso en el ámbito del turismo; asimismo, porque integró información relevante a partir de la investigación empírica emprendida para la realización del seminario, dando cuenta del alcance limitado en el empleo del término, al menos entre los representantes de los países y de los organismos que participaron en él.

Por sus implicaciones para el análisis e investigación de la gobernanza en turismo, conviene centrar la atención en algunos de sus contenidos, particularmente en los siguientes:

- El primero de ellos es el reconocimiento de que a pesar de que se pueden encontrar distintas interpretaciones sobre el uso de la gobernanza en turismo, no existe una definición específica y solo el desarrollo de una propuesta preliminar de base para su conceptualización (OMT, 2008:31-32).

⁶² Una reflexión sobre el turismo como ámbito para el desarrollo de la gobernanza puede verse también en María Velasco (2006:6), en donde ofrece un entendimiento de la gobernanza turística, definiéndola como “... *los procesos de decisión público-privados que van a mejorar la gestión de los conflictos que inevitablemente provoca la actividad en el destino*”

Dicha propuesta es la elaborada justamente por Francisco Madrid Flores, quien establece que:

“Entendemos por gobernanza turística el proceso de conducción de los destinos turísticos a través de los esfuerzos sinérgicos y coordinados de los gobiernos en sus diferentes niveles y atribuciones, de la sociedad civil que habita en las comunidades receptoras y del tejido empresarial relacionado con la operación del sistema turístico” (Madrid, citado por OMT, 2008).

En esta definición, queda claro el énfasis puesto en la dirección (*conducción*). Asimismo, podrían darse por sentadas –puesto que no quedan explícitamente indicadas en la definición- las ideas de interacción e interdependencia entre lo que él mismo denomina *triada* gobierno, empresas y sociedad civil⁶³, lo que a su vez, supondría el involucramiento de actores no gubernamentales en el gobierno del turismo. Aquí, podría suponerse además que la gobernanza se dirigiría a crear patrones de interacción para posibilitar la complementariedad, como puede interpretarse del hecho de incluir la idea de sinergia en la definición.

Si se atiende a los desarrollos teóricos expuestos con anterioridad, entonces cabría suponer que esta definición parte, de alguna manera, de la concepción de dirección que se puede encontrar en Pierre y Peters (2000), etiquetada como “vieja gobernanza”.

Esta aproximación de la gobernanza -como ya se vio- está centrada en la identificación de la capacidad del centro de gobierno para ejercer control sobre el resto de la estructura de gobierno y sobre la economía y la sociedad (Peters, 2000:38).

⁶³ Para una ampliación de los conceptos que tiene sobre lo que él mismo denomina triada, V. Madrid Flores (2014), en especial el capítulo referido a “Elementos de la gobernanza”

En este caso, el problema principal de investigación se dirige, por tanto, a cuánta capacidad institucional y política tiene el Estado para dirigir y cómo el papel del Estado se relaciona con los intereses de otros actores influyentes (Pierre, 2000:3). A este respecto, cabe recordar también que Peters (2000) sugiere que el elemento empírico en esta aproximación está contenido en la determinación de si un gobierno es capaz de gobernar, mientras que el elemento normativo está dado simplemente en que un Estado eficaz es necesario para dirigir hacia el logro de un interés público.

Pero también se puede decir que la propuesta de definición proporcionada por Madrid Flores presenta cierto nivel de acercamiento a la perspectiva de la gobernanza moderna (Kooiman, Rhodes), cuyo centro es la coordinación y auto-gobernanza que se manifiesta en varios tipos de interacciones público-privadas, ya sean formales o informales, de manera predominante, en el papel de las redes de política.

Cabe recordar que esta perspectiva de la gobernanza presta atención a cómo el gobierno interactúa con la sociedad para alcanzar decisiones mutuamente aceptables o si la sociedad en realidad es capaz de auto dirigirse, más que depender del gobierno, en especial, del gobierno central (Peters, 2000:36). Por tanto, la pregunta se orienta a cómo las fuerzas sociales están estructuradas para canalizar su participación en el proceso político y su implementación.

Si se han de tomar como válidas estas referencias teóricas, entonces cabría reconocer que tal definición, como su mismo autor lo indica, es una propuesta inicial de base que pretende abrir la discusión y llenar un vacío teórico en la investigación existente en materia de gobernanza en el campo del turismo.

Sobre esta apreciación, conviene agregar, por ejemplo, lo apuntado por Mayntz (2007), en el sentido de que el cambio de la idea de dirección a la de gobernanza no está limitado a una mera cuestión terminológica, sino

que implica también un cambio en la perspectiva analítica: *“Mientras que la investigación en el marco de la teoría de la dirección está centrada en el actor [como parece ser el caso de la definición proporcionada por Madrid Flores], la teoría de la gobernanza está centrada en las estructuras, haciendo hincapié en las instituciones que forman la estructura de la gobernanza”* (Mayntz, 2007:1).

Finalmente y a otro nivel de reflexión, también podría subrayarse que en la definición de referencia no hay una idea clara de cuál es la finalidad de la conducción. Si como se ha visto con anterioridad, la gobernanza surge como una alternativa de solución a problemas colectivos ante la propensión a fallos del Estado y/o para la provisión de bienes comunes, una definición entonces debería admitir una referencia en este sentido.

- Otro de los contenidos de relevancia del documento del Seminario referido -en virtud de la información que brinda para conocer el concepto que se tiene de gobernanza y el alcance con el que es utilizado- es el que aparece en su apartado 4.3, que ubica las cinco vías en las que, se afirma, la gobernanza en materia turística es utilizada, siendo éstas el asociacionismo; marketing y promoción; política turística, descentralización y redes interorganizativas (OMT, 2008:32-38).

En el caso de las dos primeras, el énfasis está puesto en los aspectos de coordinación pública-privada; en materia de política turística, se destacan algunas formas recomendadas o identificadas en términos generales para su diseño como política pública; en cuanto a la descentralización, son subrayados aspectos relativos a la importancia del entorno local y el papel de las autoridades a este nivel de gobierno; y en lo que concierne a las redes, se destaca su presencia como algo consustancial al sector turismo, al considerarse que la producción de un servicio requiere necesariamente del involucramiento de las diversas organizaciones que actúan en el universo de un destino.

Una primera consideración que surge de este planteamiento, es el tratamiento diferenciado que se brinda a la gobernanza, como si se tratase de compartimentos estancos. Cabe considerar que no es por la coordinación o la descentralización en sí mismas que se pueda dar por hecho la existencia de gobernanza, como puede quedar en claro de los desarrollos teóricos identificados en los apartados previos.

La coordinación o descentralización, efectivamente, pueden considerarse como expresiones de un nuevo modo de gobernar, diferente al ejercicio jerárquico de gobierno, pero como se vio también con anterioridad, incluso la gobernanza puede tomar forma a través de la coordinación jerárquica (gobernanza *por* gobierno).

Conviene decir también que la gobernanza requiere, asimismo, de la acción asociada, pero lo que busca esta asociación es que problemas de interés colectivo sean considerados de importancia pública; se requiere, en última instancia, del procesamiento de los asuntos públicos por parte de los actores no gubernamentales y por ende, de un gobierno con capacidad no sólo de conducción sino para ubicarse, por esta misma razón, como el centro de las interacciones que han de desarrollarse en virtud de la necesaria interdependencia que surge de un entorno globalizado.

Puede agregarse también que si bien la gobernanza denota nuevas formas de asociación (como puede ser la pública-privada), ésta requiere de capacidad de participación de los actores no gubernamentales para incidir en la orientación e instrumentación de las políticas públicas.

Tampoco queda clara la existencia de una gobernanza por redes (ver párrafo 1.41.). Ciertamente, el turismo es un sector de actividad económica que es definido como conglomerados de unidades de producción en las diferentes industrias (industrias de turismo) que

proveen los bienes de consumo y servicios que son demandados por los visitantes⁶⁴.

Sin embargo –y siguiendo las definiciones desarrolladas por algunos teóricos de la gobernanza citadas con anterioridad- las redes son estructuras conformadas por organizaciones para el intercambio de recursos, que se caracterizan por tener capacidad de auto organización, de gobierno y para formarse como patrones relativamente estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, en torno a problemas de políticas públicas, con el fin de alcanzar sus objetivos y maximizar su influencia sobre resultados.

- Otro de los contenidos destacables del documento son las apreciaciones que se vierten sobre los once casos que fueron presentados en el Seminario como ejemplo de buenas prácticas (OMT, 2008: 53-148), y que son reconocidos como iniciativas que responden a los principios de gobernanza adaptados a la gestión turística. Puesto que un elemento común en todos los casos es el énfasis puesto en los aspectos de coordinación pública y privada, pareciera que ésta fuera la única dimensión de la gobernanza, lo cual no sólo resta sustancia analítica a ésta, sino que evidencia con ello el alcance limitado que suele otorgarse a la gobernanza en el ámbito del turismo.

En función de lo anteriormente referido, consideramos pertinente llevar a cabo lo que Sartori (1984) denomina una “reconstrucción del concepto”, en este caso, el de *gobernanza turística* propuesto por Madrid Flores, que es el que consideramos como el más importante definido hasta el momento y por su alcance y elaboración, tal vez el único que merece la pena ser tomado en consideración.

Tal reconstrucción es abordada en el punto 3.3, en el que proporcionamos nuestro concepto de gobernanza del turismo. A tales efectos, el siguiente

⁶⁴ Para una ampliación, V. International Network on Regional Economics, Mobility and Tourism and World Tourism Organization (2012)

apartado inicia con una breve descripción de lo que entendemos por turismo y de su importancia.

3. Hacia la construcción de un concepto de gobernanza aplicable al turismo

El turismo ha llegado a convertirse en uno de los motores más relevantes de la economía en la mayoría de los países del orbe. Existe de hecho un entendimiento en el sentido de que el turismo puede impulsar el crecimiento económico, particularmente en aquellos territorios en los que la incidencia económica del turismo ha llegado a ser tan o más importante que la de otros sectores de actividad.

Para diversos organismos internacionales, el turismo es visto como un ámbito de la economía de gran potencial, que puede convertirse en una parte estructural en la atenuación de la pobreza y el desarrollo sostenible, además de mantener su contribución al fomento de la competitividad mundial del comercio, la creación de riqueza y el desarrollo regional (Naciones Unidas y Organización Mundial del Turismo, 2010:5). Pero también hay un creciente reconocimiento de que el turismo puede contribuir significativamente a cambios ambientales, económicos y sociales indeseables e irreversibles.

Dado sus múltiples impactos y el amplio universo de agentes que intervienen para la realización de esta actividad, no es difícil asumir que el turismo articula una realidad compleja de importancia para las funciones de gobierno, por lo que su comprensión y análisis resulta fundamental.

A tales efectos y con objeto de avanzar en la construcción de un concepto de gobernanza aplicable al turismo, a continuación realizamos una breve descripción del turismo, tomando como marco de referencia el bagaje conceptual proporcionado por la Organización Mundial del Turismo a través de dos décadas de investigación para lograr un entendimiento del turismo como actividad económica, a través de los siguientes documentos:

- *Recomendaciones Internacionales para Estadísticas de Turismo 2008* (Naciones Unidas y Organización Mundial del Turismo, 2010) –en adelante RIET 2008-, que ofrece los conceptos y definiciones relativas a diferentes aspectos del turismo, así como clasificaciones que pueden ser utilizadas en el análisis del turismo.
- *Cuenta Satélite de Turismo: Recomendaciones sobre el Marco Conceptual* (Naciones Unidas, 2010), el cual provee el marco que proporciona orientación a los países para el desarrollo de su sistema de estadísticas de turismo, con el objetivo principal de elaborar la denominada Cuenta Satélite de Turismo (CST), que podría considerarse una síntesis de dicho sistema; cabe decir que la CST suministra los agregados macroeconómicos que describen el tamaño y la contribución económica del turismo, tales como el valor añadido bruto directo del turismo y el Producto Interno Bruto directo del Turismo, entre otros.
- *A closer look at tourism: Sub-national measurement and Analysis* (UNWTO/INRouTe, 2012), que ofrece una serie de pautas para desarrollar información estadística básica en el ámbito regional y otros niveles subnacionales, consistentemente con las normas internacionales derivadas de los documentos anteriormente referidos.

Dado que no tenemos nada que aportar a este respecto, en el Anexo I de la presente tesis se incluye un muy breve resumen de aquellos términos y definiciones extraídos de dichos documentos que pueden ser de utilidad para clarificar los términos empleados en la presente investigación.

3.1 Descripción del turismo

El turismo, de conformidad con la definición proporcionada en el apartado previo, es entendido como un fenómeno económico, social y cultural que lleva consigo el movimiento de las personas y comprende todas las actividades que realizan los visitantes que viajan por diversos motivos fuera de su entorno habitual, ya sea por vacaciones, recreo, ocio, negocios, salud y

educación, entre otros motivos, siempre y cuando no sean el de ser empleado por una entidad residente en el país o lugar visitados; estas actividades incluyen las que efectúa el visitante no sólo durante el viaje, sino para su preparación también.

Entendido así, el turismo puede verse como un fenómeno impulsado por actividades de demanda y oferta:

Desde el punto de vista de la demanda, el análisis de la contribución económica del turismo centra la atención en las actividades realizadas por los visitantes y sus efectos en la adquisición de bienes y servicios.

Por el lado de la oferta, el turismo es concebido como un conjunto de actividades productivas, que tienen por finalidad atender fundamentalmente los bienes y servicios que son objeto de consumo de los visitantes⁶⁵ o cuyos resultados principales se destinan en gran medida al consumo por parte de estos. Así, la oferta turística es entendida como la provisión directa a los visitantes de los bienes y servicios que constituyen el gasto turístico.

Sin menoscabo a la riqueza, amplitud y profundidad de los elementos que brindan los documentos de referencia para el análisis y la evaluación económica del turismo, podemos afirmar que el turismo configura una realidad compleja, que supone múltiples interrelaciones e interdependencias entre un conjunto amplio de instituciones y numerosos tipos de actores y agentes que intervienen en su realización.

Sin embargo, cabe reconocer también que el turismo genera un entramado de relaciones y responsabilidades difusas, ya que su realización es compartida por una red extensa y complicada de actores, como de forma indicativa se esquematiza a continuación:

⁶⁵ De acuerdo con las RIET 2008, dichas actividades productivas son caracterizadas como características del turismo, que son aquellas que generan principalmente los productos característicos del turismo, es decir, aquellos cuya oferta reduciría considerablemente en ausencia de los visitantes (45)

- El sector privado, que se erige en el principal productor y proveedor de los bienes y servicios que son objeto de consumo por los visitantes.

En términos amplios, está configurado por una diversidad de unidades económicas, en virtud de su tamaño y extensión (micro, pequeñas, medianas y gran empresa, sean locales, regionales, nacionales o transnacionales), las cuales atraviesan distintos ámbitos de la actividad productiva, que van desde la manufactura, el comercio y la transportación, hasta una gran variedad de servicios (de hospedaje, alimentos y bebidas, culturales, recreativos, etc.), lo que dota de un carácter hasta cierto punto fragmentario a lo que puede concebirse como sector turismo.

A otro nivel, cabe indicar las asociaciones empresariales, tanto locales o internacionales, además de los turoperadores, inversionistas, entre otros.

- El sector público, cuyo papel es fundamental en virtud del cúmulo de competencias y funciones que tiene sobre diferentes esferas que influyen decisivamente en la forma en que el turismo se desarrolla, gestiona y se supervisa en un país o territorio (v. gr. desarrollo de infraestructura, planeación, políticas de transporte, fiscal, laboral, etc.). Presenta asimismo una diversidad de actores y agentes que deben coexistir; dicha coexistencia puede observarse en un doble sentido:
 - Horizontalmente, ya sea desde ámbitos del Poder Legislativo (parlamentos, congresos) y/o del Ejecutivo, por lo general a través de más de un ministerio o secretaría, agencias, departamentos, etc., que pueden tener responsabilidades sobre varias actividades relacionadas al turismo en el mismo nivel de gobierno.
 - Verticalmente, considerando los diferentes niveles de gobierno (local, regional, provincial, nacional, etc.) existentes en un país determinado, según la forma de organización territorial que asuma.

De esta manera, el turismo, desde la perspectiva pública, atraviesa diferentes campos de experiencia y fronteras administrativas, pudiéndosele vincular con casi todo.

Tal situación, en la práctica, por lo general se traduce no sólo en lo que puede calificarse como cierta debilidad de las estructuras de gobierno para una coordinación y cooperación efectiva, tanto al interior del sector público como entre éste con los actores y agentes del turismo, sino adicionalmente en dificultades para crear una visión integral que permita una planeación y gestión sostenible de los destinos y la maximización de los beneficios de la actividad.

- La población que habita en los destinos turísticos, sobre las cuales cabe decir que desde décadas atrás, en la mayoría de los países se ha puesto énfasis en la necesidad de involucrarla en la gestión de aquellos territorios, debido a su papel como actores clave (Murphy, 1988); no obstante, resultados de investigación empírica indican que, en los hechos, esto se da más como una integración con la industria, que a través del diseño y puesta en práctica de mecanismos amplios de participación pública (Hall, 1999), limitando la intervención y aportación social en la planeación y la gestión de dichos destinos.

Aunado a estos complejos, cabe considerar por supuesto a la masa de trabajadores que participan en la actividad, así como las organizaciones sindicales; los cuerpos o instituciones involucrados en la educación (universidades, colegios, cuerpos de enseñanza, instituciones de investigación, etc.), así como numerosas organizaciones no gubernamentales de alcance internacional, nacional o local que intervienen para asuntos ambientales o sociales, además de organismos internacionales especializados en la materia, etc.

En este marco, para numerosos países la función de dirección política de gobierno, en las condiciones actuales, debería no sólo resultar importante sino central para coordinar todo esfuerzo que se oriente a propiciar que la

dinámica de permanente crecimiento que el turismo ha logrado hasta el momento, sea sostenible económica, social y ambientalmente a efecto de elevar su contribución al desarrollo.

No obstante, resulta paradójico que poco se haya planteado como problema la indagación de sus causas y efectos sobre el modo como se formulan o la perspectiva en que se abordan las políticas públicas, entendidas como instrumentos directivos del gobierno, a fin de mejorar la eficiencia en la gestión de los servicios disponibles y en la eficacia de la propia gestión del turismo.

En el mejor de los casos, se puede reconocer que efectivamente existe cierto nivel de investigación a profundidad, pero para asuntos específicos que atañen al turismo (*v.gr.* política de transporte, promoción o marketing turísticos), reproduciendo la misma naturaleza fragmentaria que caracteriza el hipotético sector turismo, sin una visión de conjunto o integral, hecho que llama poderosamente la atención particularmente cuando se ha empezado a advertir sobre la necesidad de propiciar la mayor contribución turismo al crecimiento económico y desarrollo.

La gobernanza, desde esta perspectiva, puede considerarse entonces como un marco pertinente para el análisis del turismo a través del cual se pueda evaluar en qué medida éste puede elevar su contribución al crecimiento económico y al desarrollo y disminuir sus impactos indeseables o irreversibles sobre el entorno, la economía y sociedad.

3.2. La importancia del turismo

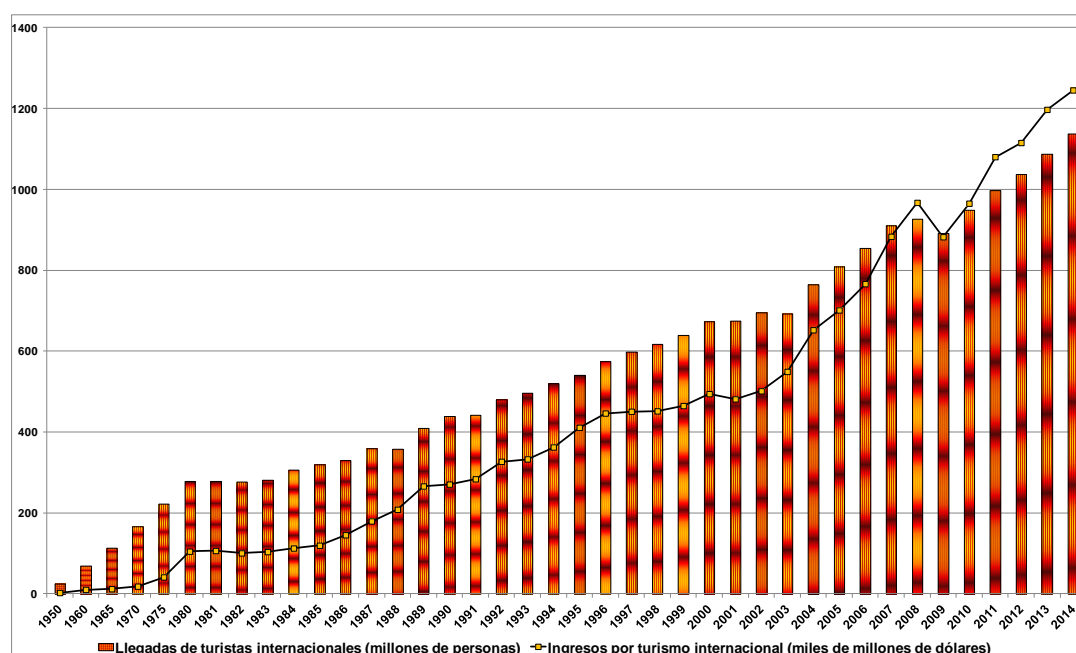
El turismo es una de las actividades que a lo largo de los últimos cincuenta años ha observado una permanente expansión y diversificación, posicionándose no sólo como una de las actividades económicas de mayor relevancia y con mayor crecimiento a escala mundial, sino como uno de los

renglones clave de la economía, tanto para países desarrollados como en desarrollo.

Baste considerar algunos datos proporcionados por la OMT⁶⁶, que dimensionan su importancia:

- Medido por el número de llegadas de turistas internacionales (visitantes que pernoctan), ha registrado en este lapso un crecimiento ininterrumpido, pasando de los 25 millones observados en 1950 a 1,138 millones en 2014, mientras que los ingresos generados por el turismo internacional alcanzaron en ese mismo año la cifra récord de 1,245 billones de dólares de los 2.1 logrados en 1950.

GRAFICO I
LLEGADAS INTERNACIONALES DE TURISTAS E INGRESOS POR TURISMO
SERIE HISTÓRICA 1950-2014



FUENTE: Elaboración propia, con base en UNWTO, 2007 y 2015

- Como categoría de exportación, el turismo internacional –sumados los viajes y el transporte de pasajeros- representó en 2014 el 30% de las

⁶⁶ Para una ampliación, consúltese el *Barómetro OMT del Turismo Mundial*, edición periódica a través de la cual la OMT monitorea la evolución a corto plazo de turismo, proveyendo de información relevante y oportuna del sector.

exportaciones de servicios del mundo y el 6% de las exportaciones totales de bienes y servicios, situándose en el año de referencia en el cuarto lugar, después de los combustibles, productos químicos y la industria agroalimentaria, incluso por arriba de la industria automotriz.

- En los últimos años ha representado alrededor del 9% del Producto Interior Bruto (PIB) mundial y gracias a él, se generan uno de cada once empleos.
- De acuerdo con las previsiones de largo plazo de la OMT, las llegadas de turistas a escala mundial logrará un crecimiento anual de 3,3% entre 2010 y 2030, hasta alcanzar los mil 800 millones, con todo lo que ello supone.

De lo anterior, no es difícil entender que el turismo se ha instalado como un motor importante para la economía, con enorme potencial para estimular capacidades productivas en diversos sectores de la economía y proveer empleos vinculados a la cadena de valor del turismo, debido, entre otros, a su naturaleza transversal.

Sin embargo, cabe considerar también que el turismo se ha alimentado en gran medida de activos tales como el entorno natural, la riqueza del patrimonio cultural e histórico, etc., llegando a convertirse en muchas ocasiones en una fuente de daño ambiental y contaminación, en un usuario intensivo de recursos escasos y en un factor que induce a cambios negativos en la sociedad.

La misma OMT (2013:16-17) ha identificado diversos aspectos negativos de la actividad, entre los que cabe destacar los siguientes:

- Representa alrededor del 5% de las emisiones globales de CO₂, principalmente a través de la transportación y en menor grado de las

actividades de alojamiento⁶⁷, lo que le convierte en un fuerte contribuidor del cambio climático.

- Genera polución de agua y tierra en ámbitos locales, lo que se deriva del tratamiento indebido de desechos sólidos y líquidos
- Usa en forma intensiva recursos no renovables (p.e. agua y energía), como en el caso de los negocios de alojamiento, llegándose a casos extremos en los que, por ejemplo, un *resort* puede consumir más agua por persona que la comunidad local, compitiendo con ésta por el suministro del agua.
- Puede generar daños importantes a la biodiversidad en zonas sensibles, cuando el desarrollo del turismo está mal ubicado o existen actividades inapropiadas; pero también impactos negativos en sitios de patrimonio cultural, particularmente cuando la gestión de los visitantes es indebida.
- Puede tener impactos negativos sobre comunidades locales, al restringirles su acceso a la tierra y recursos, conduciendo a un incremento de la criminalidad, la explotación sexual y daños a sus tradiciones culturales y valores.
- Aunque se le reconoce como fuente de empleo, no siempre es garantía de condiciones de trabajo adecuadas
- El desempeño económico del turismo es sensible a influencias procedentes del mercado, tales como las condiciones económicas, eventos naturales, cuestiones de seguridad, etc.

No es necesario ahondar en estas breves referencias sobre sus impactos positivos y negativos, para comprender que el turismo, entendido como una actividad de producción y consumo, requiere de una planeación y gestión

⁶⁷ De acuerdo con los resultados del estudio realizado por OMT, PNUMA y OMM (2007:16), se estima que del total de emisiones generadas por el turismo, que ascendieron en promedio en 2005 al 5%, el transporte aéreo generó la mayor proporción (40%), seguido por el transporte por automóvil (32%), alojamiento (21%), otras actividades turísticas (4%) y otros medios de transporte (3%).

cuidadosa. Lo anterior, si se reconoce el papel relevante que desempeña para el crecimiento económico de numerosos países, tanto desarrollados como en desarrollo, así como de su potencial para maximizar sus beneficios en las comunidades locales en las que se realiza y para preservar los entornos naturales y culturales de los cuales depende.

De hecho, han pasado más de 25 años desde que la Comisión Mundial sobre Desarrollo Sostenible emitió su célebre informe *Nuestro futuro Común*, a través del cual se popularizaron los principios básicos del desarrollo sostenible.

Pero en este trayecto, la experiencia también ha demostrado que la sustentabilidad requiere de cambios estructurales al nivel general de los sistemas sectoriales de producción y consumo:

- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992) reconoció que el consumo y producción es un tema primordial, en el que se vinculan los desafíos ambientales y los retos en la esfera del desarrollo. En su Informe final, titulado *Agenda 21*, subrayó el reconocimiento de que la principal causa del deterioro continuo del medio ambiente son los patrones insostenibles de producción y consumo.
- El Simposio sobre patrones de consumo sostenibles (Oslo, 1994) analizó el papel de los actores involucrados y presentó una definición operativa de producción y consumo sostenibles en los siguientes términos:

“Uso de servicios y productos conexos que den respuesta a las necesidades básicas y aporten una mayor calidad de vida, reduciendo al mismo tiempo al mínimo el uso de recursos naturales y de materiales tóxicos, así como emisiones de desechos y de sustancias contaminantes durante el ciclo de vida del servicio o producto con el fin de no poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras” (PNUMA, 2010:12)

- La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (2002) presentó un plan de implementación (Plan de Implementación de Johannesburgo), dedicando su capítulo III a la modificación de los patrones insostenibles de producción y consumo; asimismo instó a un marco de programas a 10 años para acelerar el cambio hacia el consumo y producción sostenibles (CPS).
- En respuesta al Plan de Implementación, el Proceso de Marrakech (2003)⁶⁸ inició el desarrollo de diversos programas y estrategias, entre otros, la puesta en marcha de siete grupos de trabajo, uno de ellos, dedicado al desarrollo del turismo sostenible.
- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río de Janeiro, 2012), reconocida como Río+20, definió la visión, objetivos y metas del 10YFP, para el período 2012-2022, ratificando la incorporación del turismo sostenible (incluido el ecoturismo) como uno de los ámbitos a ser instrumentado.

Pero la cumbre Río+20 también reconoció la contribución del turismo en los resultados de su documento final, denominado *El futuro que nosotros deseamos*; incluyó asimismo al turismo como un área temática y un asunto sectorial transversal e indicó cómo el turismo puede ser un catalizador para las tres dimensiones (económica, social y ambiental) del desarrollo sostenible, al establecerse en los párrafos 130 y 131 de dicho documento lo siguiente⁶⁹:

130. Nosotros enfatizamos que un turismo bien diseñado y gestionado puede hacer una contribución a las tres dimensiones del desarrollo sustentable, tiene vínculos estrechos con otros sectores y puede crear empleos decentes y generar oportunidades de comercio (...) Pedimos elevar el apoyo a las actividades de turismo sostenible y la

⁶⁸ Su objetivo es promover la implementación de políticas y el desarrollo de capacidades en materia de CPS y contribuir al desarrollo de un marco de programas a 10 años que conocido como 10YFP, que es un marco de acción para promover la cooperación internacional. Desde el 2003, fecha de su lanzamiento, ha desarrollado actividades a nivel nacional, regional e internacional a través de una red en constante crecimiento

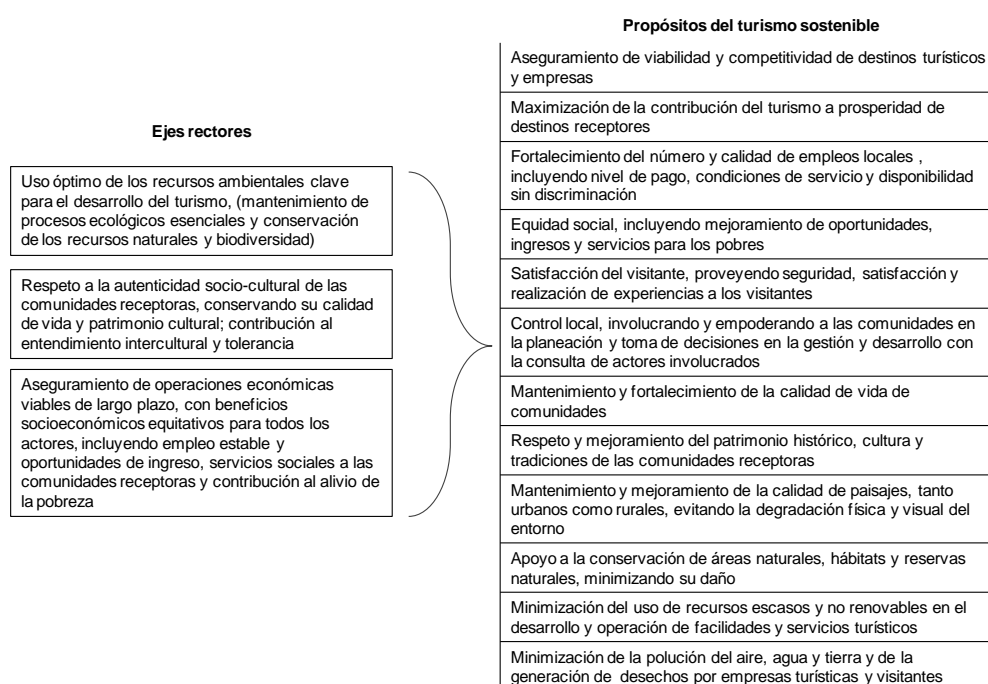
⁶⁹ Para una ampliación V., United Nations 2012: 25

construcción de capacidades relevantes a países en desarrollo para contribuir al logro de desarrollo sostenible.

131. Nosotros fomentamos la promoción de inversión en turismo sustentable, incluyendo el ecoturismo y el turismo cultural, los cuales pueden incluir la creación de pequeñas y medianas empresas y facilitar el acceso al financiamiento, incluyendo las iniciativas de microcrédito hacia los pobres, indígenas y comunidades locales en áreas de alto potencial turístico (...) subrayamos la importancia de establecer, donde sea necesario, directrices apropiadas, regulaciones de acuerdo con las prioridades nacionales y legislación para promover y apoyar el turismo sostenible

Para la OMT el tema de sostenibilidad ha quedado incluido en su agenda, proporcionando un concepto de “turismo sostenible”, que define como el *“turismo que toma totalmente en cuenta sus impactos económicos, sociales y ambientales presentes y futuros, dirigiendo las necesidades de los visitantes, la industria, el entorno y de las comunidades receptoras”* (UNEP and WTO, 2005:12). En base a ello, ha propuesto lo que se puede entender como ejes rectores y ha delimitado doce propósitos del turismo sostenible, como se indica a continuación de forma esquemática.

FIGURA IV
EJES RECTORES Y PROPÓSITOS DEL TURISMO SOSTENIBLE DE ACUERDO CON LA OMT



FUENTE: Elaboración propia, con base en UNEP and WTO (2005)

En esta línea, la misma OMT también ha reconocido el papel crucial que los gobiernos pueden jugar en el desarrollo y la gestión del turismo para hacerlo más sustentable; lo anterior, a partir de diferentes diagnósticos, que entre otros aspectos no menos relevantes, destacan lo siguiente⁷⁰:

- Aunque puede reconocerse la existencia de un involucramiento de los gobiernos con la sustentabilidad, al menos nominalmente, entre países desarrollados como en desarrollo, el énfasis puesto en éste varía considerablemente de país a país, pudiéndose observar entre estos últimos que el interés se orienta fundamentalmente al alivio de la pobreza y al financiamiento de la conservación, mientras que entre los desarrollados a la renovación y a la gestión del visitante
- El turismo es una actividad llevada a cabo primariamente por las empresas del sector privado y sus acciones, junto con las de los visitantes, son las responsables de la mayoría de los impactos del turismo, tanto positivos como negativos. Frente a ello, una función primaria del gobierno en la promoción del turismo sostenible debe ser, por tanto, crear un entorno que permita o influencie la operación más sostenible del sector privado y patrones de comportamiento de los flujos de visitantes.
- Gran parte de la agenda de sostenibilidad está relacionada más con preocupaciones de las áreas públicas que del sector privado. Aunque este último está empezando a reconocer su responsabilidad, no puede esperarse que por sí mismo tome el liderazgo en estos temas
- En todos los países, el sector turismo está fragmentado en cientos de negocios, principalmente en micro y pequeñas empresas, las cuales pueden hacer la diferencia a través de una acción colectiva, por lo que su coordinación es requerida

⁷⁰ Para una ampliación, V., UNEP and WTO 2005, y UNWTO and European Comission, 2013

- En el gobierno recaen muchas funciones que son fundamentales para el desarrollo sostenible del turismo, tales como la planeación del uso del suelo, regulaciones del trabajo y ambientales, así como la provisión de infraestructura y servicios sociales y ambientales. De manera indicativa, la OMT ha identificado las áreas de gobierno que ejercen influencia sobre el turismo sostenible, como se muestra a continuación:

CUADRO XI
ÁREAS DE GOBIERNO VINCULADAS AL TURISMO

Turismo:	Desarrollo general, coordinación e implementación de la política de turismo. Apoyo al desarrollo del turismo, gestión y marketing
Oficinas del Primer Ministro:	Posición del turismo dentro del balance general de políticas y prioridades
Finanzas:	Nivel de fuentes presupuestarias asignadas al turismo. Política de impuestos
Comercio:	Términos de tratados de comercio. Exportación y promoción de inversiones
Economía:	Desarrollo de políticas de desarrollo sostenible. Apoyo para empresas
Medio ambiente y recursos naturales:	Regulación y control de impacto ambiental; conservación de la biodiversidad; gestión de áreas protegidas; gestión de recursos de ecoturismo
Transporte:	Accesibilidad, gestión de tráfico y temas de transporte sostenible
Cultura:	Gestión y preservación de sitios históricos y patrimonio cultural
Agricultura:	Desarrollo rural y temas de la cadena de abastecimiento
Educación:	Formación del turismo
Salud:	Temas de seguridad y seguridad social, para visitantes y empleados
Deportes y recreación:	Promoción de atractivos, actividades, eventos, etc. Elementos del mercado doméstico
Asuntos internos:	Criminalidad y seguridad; protección infantil
Asuntos externos:	Relaciones de país-destino, requerimientos de visado

FUENTE: UNEP and WTO, 2005:51

3.3 El concepto de gobernanza del turismo: definición provisional

Consistentemente con el concepto de gobernanza apuntado con anterioridad y con lo descrito hasta aquí, se propone la siguiente definición provisional:

Gobernanza del turismo se refiere a los modos institucionalizados de coordinación jerárquicos y no jerárquicos a través de los cuales participan y cooperan, mediante formas diversas, los actores gubernamentales y no gubernamentales que intervienen en la provisión de los bienes y servicios destinados al consumo del visitante, con el fin de adoptar e implementar

decisiones vinculantes orientadas a elevar la contribución del turismo al crecimiento económico y revertir sus efectos indeseables sobre la economía, el medioambiente y la sociedad.

Definido así, el concepto de gobernanza en turismo es planteado en el contexto de un *problema-a ser-resuelto* (Mayntz) y dirige por tanto la atención hacia un problema.

3.4 Descripción del problema

En nuestra perspectiva y tomando como base los elementos proporcionados hasta aquí, dicho problema puede ser descrito en los siguientes términos:

El turismo está posicionado como una de las actividades económicas de mayor relevancia y crecimiento permanente en el ámbito mundial. Sin embargo, requiere *transitar* hacia una nueva gobernanza que favorezca su fortalecimiento y eventual consolidación como un pilar del desarrollo sostenible; es decir, una gobernanza que asegure la viabilidad del turismo como un motor del crecimiento económico, pero a la vez, posibilite su mayor contribución al desarrollo y la disminución de sus efectos indeseables en los ámbitos referidos.

A este nivel de generalidad, la transición hacia una nueva gobernanza del turismo plantea un problema no sólo altamente difuso sino también complejo, puesto que presenta diferentes componentes estrechamente interrelacionados.

Visto así, formular el problema en estos términos induce necesariamente a plantearse cuando menos lo siguiente:

- 1º La transición hacia una nueva gobernanza del turismo se proyecta como una meta deseable, porque se asume que en las condiciones actuales no se ha formulado como tal o bien no está plenamente realizada, como se infiere de los datos referidos en los párrafos previos.

Al nivel más general y abstracto, la formulación de dicha meta supone una trayectoria a seguir que puede ser distinta y por tanto implicar cambios deliberados para su consecución, cuando menos en la gran mayoría de aquellos países, tanto desarrollados como en desarrollo, que han venido impulsando el turismo.

Bajo este supuesto y dado que la gobernanza se relaciona con metas colectivas, surgen entonces las siguientes cuestiones:

1.1 La transición del turismo –es decir, el paso hacia una nueva gobernanza que favorezca el fortalecimiento y eventual consolidación del turismo como un pilar del desarrollo sostenible- ¿en qué medida puede ser establecida como una meta colectiva?

1.2 En su caso: a) ¿qué tipo de cambios son requeridos y a qué nivel? y b) ¿cuáles son los medios para hacerlo y para que sea válida entre la colectividad implicada?

2º Una gran variedad de bienes públicos y recursos de uso común⁷¹ son de fundamental importancia para el desarrollo de diversas actividades económicas asociadas al turismo; de hecho, representan un importante insumo presente o potencial en la producción de bienes y servicios destinados al consumo de los visitantes.

Tal es el caso de las playas, del espacio en donde se desarrolla el transporte aéreo, los bosques, ríos, desiertos, selvas, etc., o incluso, aquellos aspectos de la naturaleza que han sido transformados para el desarrollo de carreteras, alumbrado público, paisajes o el mismo patrimonio cultural que tiene un carácter de bien público⁷², y que a

⁷¹ Por bien público se entiende a aquellos bienes que son de libre acceso, es decir, cuyo uso no puede ser restringido, además de ser ilimitados, en tanto que su uso por una persona no limita el uso por otros. Por recursos de uso común, se entiende a aquellos recursos naturales o hechos por el hombre, cuyo uso por una persona reduce las posibilidades de consumo de los demás, siendo difícil excluir a usuarios de su uso

⁷² De acuerdo con Krebs y Schmidt-Hebbel (1999), los bienes de patrimonio cultural corresponden a bienes con un componente importante de bien público, porque su

diferencia los naturales, es un recurso no renovable, por mencionar tan solo algunos.

Todos estos bienes suponen un atractivo para el visitante y en torno a ellos se articula una diversidad de productos turísticos, como el turismo de sol y playa, el ecoturismo, turismo cultural, turismo de aventura, salud, etc.

En una parte considerable de estos casos, la producción del turismo crea directa o indirectamente daños irreversibles al medio ambiente, por la presión que se ejerce particularmente en ecosistemas frágiles, sobre la tierra, el aire o agua, para la construcción de los complejos turísticos, vías de comunicación, etc., generando contaminación, residuos, erosión y deforestación.

Pero tal comportamiento no sólo ha afectado ya y puede afectar a destinos turísticos y su desarrollo, sino también la rentabilidad de las inversiones en turismo, con sus consecuentes implicaciones para el empleo y/o estándares de vida de los habitantes de los destinos turísticos, por ejemplo.

Dado la importancia que tiene para el desarrollo del turismo, resulta conveniente considerar las implicaciones que para éste tiene el uso y sobreutilización de los recursos comunes.

Este tema ha sido ampliamente estudiado y conceptos presentes en “la tragedia de los comunes” (Garrett Hardin, 1968), el “juego del dilema del prisionero”⁷³ o la “lógica de la acción colectiva” (Mancur Olson, 2002), han estado estrechamente relacionados a modelos que han definido formas aceptadas de ver los problemas que encaran los individuos, cuando intentan alcanzar beneficios colectivos, teniendo como centro de atención el problema del *free-rider* u oportunismo (Ostrom, 1990).

consumo (uso y goce) por parte de un individuo, no excluye o impide el consumo de otro.

⁷³ Es atribuido a Merrill M. Flood y Melvin Dresher, formalizado por Albert W. Tucker y descrito por Luce and Raiffa. Para una ampliación, V. Ostrom, 1990. pp. 3-5 y 217

No sobra decir que dichos modelos también han sido de utilidad para la explicación de cómo individuos perfectamente racionales pueden producir, bajo ciertas circunstancias, resultados que no son racionales cuando son vistos desde la perspectiva de todos aquellos que están involucrados:

“Cuando una persona no puede ser excluida de los beneficios que otros proveen, cada persona está motivada a no contribuir al esfuerzo conjunto, sino a aprovecharse de los esfuerzos de otros. Si todos los participantes escogen el oportunismo, el beneficio colectivo no será producido. La tentación del oportunismo, sin embargo, puede dominar el proceso de decisión y así todos terminarán donde nadie quiere estar. Alternativamente, unos pueden proveer mientras otros se aprovechan, conduciendo a algo menos que el nivel óptimo en la provisión de los beneficios colectivos” (Ostrom, 1990:6).

Es aceptado que en todos los campos prima el supuesto de que los actores desean maximizar sus beneficios y minimizar sus costos y el turismo no es la excepción.

Se puede decir que con demasiada frecuencia, los actores implicados en la producción y prestación de los bienes y servicios que son objeto del consumo de los visitantes, han perseguido consecuentemente su interés individual y han venido usando tanto de uno o varios recursos colectivos como les ha sido posible, para maximizar sus beneficios, causando daños en los bienes públicos y recursos de uso común y con ello, comprometiendo la viabilidad del desarrollo.

A guisa de ejemplo, baste considerar uno de los problemas colectivos de los más comunes y frecuentes: el uso y sobreutilización de zonas de playa con fines turísticos, en las que los productores de servicios, particularmente los de hospedaje y restauración, han generado serios problemas de contaminación, a través de la canalización de desechos de los establecimientos hacia el mar, o bien la contaminación del paisaje.

Con ello, no solo afectan sus propias inversiones, sino el empleo o las condiciones de vida de la población que interviene en la prestación de los servicios correspondientes, ante la disminución de la demanda turística.

Visto lo anterior, el problema de la transición del turismo puede ser caracterizado en torno a dos vertientes cuando menos:

- Por el perfil de los impactos negativos que suscita el comportamiento de aquellos actores del turismo que se benefician de bienes colectivos, pero a la vez, de aquellos que padecen los impactos negativos de esa actividad y que, por tanto, tienen la necesidad de lograr una solución.

En este caso, cabe considerar que el perfil de los impactos puede variar, según se trate de impactos directos y palpables sobre grupos de actores definidos, o bien de impactos difusos que resultan difíciles de identificar por los individuos que son afectados, como puede ser el caso de la emisión de CO₂ cuyos efectos no son inmediatamente percibidos.

- Por la estructura de incentivos que los actores implicados tienen para modificar su comportamiento y por tanto, para participar y cooperar en la solución del problema.

Así, es posible inferir dos configuraciones de problema, derivados del comportamiento de los actores implicados:

Los que producen el problema, se ven afectados por él; por tanto, tienen un incentivo para participar y cooperar en su solución. En el extremo está el caso de los actores que producen el problema pero se benefician de él, mientras que los efectos negativos del problema recaen sobre otros actores, los que o no están incentivados o no cuentan con los recursos necesarios para participar y cooperar en la solución del problema, situación en la cual es más difícil que los productores del problema estén motivados para modificar su comportamiento.

En ambas configuraciones está latente un problema colectivo, en cuya existencia, por tanto, subyace un determinado grado de ineffectividad ya sea en el diseño, la formulación o en implementación de las políticas públicas que inciden en determinados renglones del turismo.

Dado que la gobernanza surge como una alternativa de solución a problemas colectivos causados por fallos de gobierno, cabe entonces plantear las siguientes cuestiones:

2.1 ¿En qué medida los modos de coordinación no jerárquicos son la aproximación más efectiva para generar capacidad de solución a los problemas del turismo relativos a la provisión de bienes comunes?

2.2 En su caso,

- a) ¿Qué formas de gobernanza pueden sustentar una mayor capacidad de solución?
- b) ¿Qué precondiciones institucionales se requieren y a qué nivel para que esas formas de gobernanza se desarrollen y operen en forma participativa y cooperativa en la provisión de bienes comunes?
- c) Los marcos institucionales existentes, ¿posibilitan el desarrollo de estructuras de incentivos para favorecer la participación y cooperación de los actores implicados en el problema?

4. Hipótesis y resultados esperados

En función de estos planteamientos, a continuación se formulan las hipótesis explicativas de carácter general de la investigación:

- *La transición del turismo como meta colectiva –es decir, el paso a una gobernanza que favorezca el fortalecimiento y eventual consolidación del turismo como un pilar del desarrollo sostenible-, depende de la capacidad que tengan las áreas gubernamentales responsables de la*

política turística de incentivar el compromiso voluntario, así como la conformidad de los actores no gubernamentales implicados en la provisión de bienes y servicios destinados al consumo del visitante, para adoptar e implementar normas y reglas colectivas que limiten la tendencia al comportamiento oportunista, particularmente en aquellos bienes de uso común, que generan los efectos indeseables del turismo.

- *Se asume entonces que la capacidad de las áreas gubernamentales de política turística es una condición que facilita la estructuración de incentivos para la transición del turismo.*

Sin embargo, dicha capacidad depende a la vez de sus facultades para hacer valer, en caso necesario, ya sea de manera implícita o explícita, su recurso de intervención jerárquica para imponer normas o reglas vinculantes sobre los actores no gubernamentales del turismo implicados, a fin de modificar sus cálculos de costo-beneficio privilegiando acuerdos cercanos al interés colectivo sobre los intereses particulares.

- *Aunque con ello se entiende que la posibilidad de intervención jerárquica de las áreas gubernamentales de política turística, es una condición que facilita incentivar la participación y cooperación de los actores no gubernamentales implicados en el turismo, cabe considerar también que su efectividad depende del grado de consolidación que tengan las estructuras del Estado, al ser éstas las que habilitan a los gobiernos para tener capacidad real, presente o potencial, de recurrir a y de ejercer la intervención jerárquica, es decir, capacidad para imponer normas y decisiones para la provisión de bienes comunes, sustentados en su prerrogativa del monopolio de la violencia legítima.*

Visto en estos términos, el espacio de la gobernanza del turismo está definido por dos dimensiones básicas:

- a) Dimensión de la capacidad para la coordinación no jerárquica de las Administraciones Públicas encargadas de la(s) política(s) que inciden en la provisión de bienes y servicios destinados al consumo del visitante.

Es decir, la disposición que tengan dichas Administraciones Públicas y su habilidad para *incentivar* el compromiso voluntario y la conformidad de los actores no gubernamentales implicados, en la adopción e implementación de normas y decisiones colectivas vinculantes afines a la meta deseada que, en el supuesto de la transición del turismo, estarían orientadas a favorecer su fortalecimiento y eventual consolidación como pilar del desarrollo sostenible.

Bajo el supuesto de que la posibilidad de intervención jerárquica provee un incentivo clave para que los actores no gubernamentales se comprometan con decisiones colectivas vinculantes, susceptibles de disuadirles de comportamientos oportunistas y asegurar su conformidad, dicha capacidad puede ser observada a través de indicadores que permitan conocer y dimensionar algo de su magnitud.

Un indicador que puede dar cuenta de ello es el grado de fortaleza de las estructuras institucionales del turismo, el cual podría determinarse en función de aspectos como los que se indican a continuación:

- Facultades atribuidas a las administraciones públicas para intervenir en materia de turismo. A través de este tipo de elementos se pueden identificar y evaluar aspectos como los enunciados a continuación:
 - La existencia o no de un reconocimiento del turismo en las funciones generales del gobierno en un territorio dado.

Esto resulta importante considerando que los gobiernos juegan un papel de fundamental en el desarrollo del turismo, pues en ellos recae la responsabilidad de proveer parte importante de la infraestructura y recursos de los cuales depende éste, así como de

regular y apoyar una variedad de funciones centrales para el desarrollo en un país determinado. Esta es una de las razones por las que el turismo requiere tener un reconocimiento dentro del gobierno y órganos competentes para su gestión y desarrollo.

- Tipo de facultades (explícitas, coincidentes, concurrentes, etc.), con el fin de determinar el alcance de la intervención que pueden tener las Administraciones Públicas, en la gestión y coordinación del turismo en un territorio determinado.

Cabe decir que dada la naturaleza transversal del turismo, es común que diferentes órganos de gobierno de alto nivel de responsabilidad cuentan con facultades que convergen en el ámbito del turismo, por lo que la coordinación y cooperación entre ellos es de fundamental importancia; frente a ello, las estructuras y procesos tendrían que ser los apropiados a tales fines.

- La existencia o no de una ley general de turismo y en su caso, de leyes locales en la materia, con objeto de indagar las competencias que tienen las administraciones de turismo en aspectos clave del desarrollo, que van desde la ordenación de la actividad, hasta los asuntos relacionados al desarrollo, gestión, promoción/marketing, verificación y evaluación de la actividad.
- Marco regulatorio vigente que incide en el desempeño del turismo y el desarrollo sostenible.

En este caso cabría identificar los instrumentos jurídicos (p.e. leyes de planeación, medio ambiente, trabajo, fiscales, industria, cultura, normalización, etc.) y programáticos (planes y programas sectoriales) que sustentan la acción pública en materia de turismo y su incidencia en la formulación de políticas de turismo y su vinculación con el desarrollo sostenible.

Cierto es que muchas países se han adherido a las recomendaciones internacionales para el desarrollo sostenible formuladas por organismos como Naciones Unidas o la OMT; sin embargo, poco han avanzado al respecto particularmente en el campo del turismo.

En este sentido, cabría analizar si el marco jurídico existente y los instrumentos de planeación y programación de la actividad prevén o permiten:

- Las estructuras y/o procesos para el involucramiento en esta tarea de otros órganos de gobierno, responsables de materias que, como la ordenación territorial, medio ambiente, transportación, el desarrollo rural, etc., inciden en el desarrollo del turismo.
 - Que las necesidades del turismo para el desarrollo sostenible sean reconocidas en otras legislaciones. (p. e. medio ambiente, transporte, desarrollo regional, etc.)
 - Los mecanismos para el efectivo involucramiento de los gobiernos locales para la atención de los temas del turismo en el marco del desarrollo sostenible
 - Los mecanismos de verificación y/o sanción y para qué ámbitos y con qué alcance
- Alcance de derechos, obligaciones y responsabilidades que establecen los marcos regulatorios vigentes para los diferentes actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, implicados en la producción de bienes y servicios destinados al consumo del visitante.

Como se ha visto, el turismo es primariamente una actividad económica y la posición del sector privado es tan importante como la del gobierno. Es por ello que su responsabilidad en las tareas de planeación, desarrollo y gestión del turismo tendría que ser claramente definida. También otros tipos de actores implicados

pueden contribuir a su gestión y desarrollo y pueden jugar un papel relevante, como son los organismos no gubernamentales, las comunidades de los destinos turísticos, las instituciones educativas e incluso los propios turistas, por ejemplo.

En este sentido, resulta conveniente indagar si los marcos regulatorios y los instrumentos de planeación establecen o prevén:

- Responsabilidades explícitas para los actores implicados en el turismo
- Mecanismos de participación del sector privado, comunidades locales y otros actores no gubernamentales implicados en las tareas de planeación y con qué alcance
- Mecanismos o instrumentos de fomento a la participación responsable para el desarrollo sostenible
- Estrategias, políticas u objetivos específicos que incluyan al turismo en congruencia con las metas del desarrollo sostenible
- El involucramiento y con qué alcance del sector privado, comunidades locales y otros actores implicados en el turismo para el logro de metas del turismo en el desarrollo sostenible

Por tanto, la hipótesis de trabajo que se desprendería de esto es:

Cuanto mayor sea el grado de fortaleza de las estructuras institucionales del gobierno del turismo, menor la posibilidad de que los actores no gubernamentales renuncien a su voluntad y compromiso de adoptar e implementar decisiones colectivas vinculantes que favorezcan el fortalecimiento y consolidación del turismo como un pilar del desarrollo sostenible

- b) Dimensión de la efectividad de la coordinación no jerárquica de las Administraciones Públicas encargadas de la(s) política(s) que inciden en la provisión de bienes y servicios destinados al consumo del visitante.

Dado que la coordinación no jerárquica da primacía a la negociación para la solución del conflicto de intereses, el logro acuerdos de voluntarios y la conformidad de los actores implicados, dicha efectividad podría ser observada mediante diferentes indicadores, a través de los cuales se describa y explique la extensión que ocupa la gobernanza.

A tales efectos, un indicador puede ser el grado de involucramiento de formas de gobernanza con gobierno en los procesos de coordinación no jerárquica, para la formulación y desarrollo de acuerdos con incidencia en el fortalecimiento y eventual consolidación del turismo como un pilar del desarrollo sostenible.

Este indicador estaría determinado por, cuando menos, los aspectos que se indican a continuación:

- Perfil de los actores no gubernamentales involucrados en los procesos de adopción e implementación de decisiones
- Tipo de acuerdos establecidos con actores no gubernamentales que aseguren su compromiso y conformidad con el desarrollo de acciones para la transición del turismo
- Alcance temporal, territorial y/o sectorial de los acuerdos establecidos para la transición del turismo

Con estos elementos se pretende conocer si los marcos institucionales están claramente definidos y establecidos o no, para que los actores no gubernamentales articulados en los sistemas de competición y negociación participen con los actores gubernamentales en procesos de coordinación no jerárquicos para incidir en la transición del turismo.

En este sentido convendría identificar y evaluar los siguientes elementos informativos como los siguientes:

- Tipo de estructuras que operan para el involucramiento de los actores no gubernamentales implicados en el turismo. En este caso cabría también indagar si éstas incorporan a la amplia de agentes implicados en el turismo; si estas estructuras operan formalmente o de manera informal o casuística y en su caso, si cuentan con capacidad suficiente para operar efectivamente.
- Existencia de marcos legales suficientes como para proveer seguridad e incentivos a inversores para el establecimiento de acuerdos público-privados
- Qué tipo de relaciones público- privadas están establecidas (v.gr. empresas conjuntas institucionalizadas, contractuales, etc.) y en su caso, si éstas reflejan las diferentes necesidades del gobierno para la infraestructura de servicios turísticos (déficit de infraestructura)
- Para qué otros renglones del turismo están establecidas las relaciones público- privadas (p.e. promoción, desarrollo, gestión, marketing, etc.) y
- Existencia de relaciones público-privadas establecidas que contribuyan al desarrollo sostenible y protección del entorno
- Existencia de redes de participación en asuntos del turismo. En este caso, cabría indagar si operan formal o informalmente y para qué aspectos del turismo, con qué frecuencia y alcances y en caso, si hay un involucramiento de éstas en los procesos de planeación y formulación de las políticas de turismo. Asimismo, si presentan un desempeño efectivo y en su caso, si existen mecanismos para fortalecer sus capacidades o si el desarrollo sostenible está incluido entre sus propósitos y programas de actuación.

- Existen mecanismos gubernamentales de fomento al desarrollo de buenas prácticas para redes y organizaciones no gubernamentales
- Existencia de proyectos de ayuda/fomento de organismos regionales, globales o internacionales a redes locales y, en su caso, con qué alcance.

La hipótesis de trabajo que se establece para esta dimensión de la gobernanza es:

A medida que crece la concertación de acuerdos derivados de la coordinación no jerárquica, es menos probable el comportamiento oportunista de los actores no gubernamentales, favoreciendo con ello la transición del turismo.

**SEGUNDA PARTE. EL CONCEPTO DE GOBERNANZA
DEL TURISMO APLICADO AL
ANÁLISIS COMPARADO DE CASOS**

CAPÍTULO III. METODOLOGÍA

El propósito de este capítulo es establecer y explicar la metodología sobre la cual se ha sustentado la aplicación del concepto de gobernanza del turismo propuesto, al análisis comparado.

Ha quedado explicitado en el capítulo previo por qué el concepto de gobernanza del turismo está estructurado en el contexto de un problema a ser resuelto y que por sus propiedades, puede caracterizarse como un concepto complejo, por lo que para su operacionalización fue necesario desdoblarlo en dos dimensiones, con el fin de articular aquellos indicadores que permitan su observación y clasificación de acuerdo con el grado de su presencia.

CUADRO XII
DEFINICIÓN Y OPERACIONALIZACIÓN DEL CONCEPTO
GOBERNANZA DEL TURISMO

Concepto	Dimensión	Indicadores
Gobernanza del turismo	Capacidad para la coordinación no jerárquica de Administraciones Públicas responsables del turismo	Grado de fortaleza institucional para incentivar el compromiso y conformidad de actores no gubernamentales en la transición del turismo
	Efectividad de la Coordinación no jerárquica	Grado de involucramiento de formas de gobernanza con gobierno en procesos de coordinación no jerárquica para la transición del turismo

FUENTE: Elaboración propia a partir de propuestas de Anduiza Perea *et al.*

En el contexto del problema planteado, también se identificó la variable dependiente como transición del turismo, definiéndose ésta como el paso hacia una gobernanza orientada a favorecer el fortalecimiento y eventual consolidación del turismo como un pilar del desarrollo sostenible.

En consecuencia, se ha propuesto como objetivo de la investigación explicar el efecto causal que tienen sobre la transición del turismo tanto el grado de fortaleza institucional para incentivar el compromiso y conformidad de los

actores no gubernamentales implicados en el turismo, como el grado de involucramiento de formas de gobernanza con gobierno en los procesos de coordinación no jerárquica.

Por su configuración, lo que se está planteando es un modelo explicativo modesto, puesto que está limitado a estas dos variables, cuya influencia sobre la variable dependiente (transición del turismo) se espera demostrar. Así, la estructura del modelo es explicar con pocas variables y por ende, las unidades de análisis exigidas en términos de fiabilidad son pocas también (Anduiza Perea, *et al.*, 2009: 66-67).

Con base en lo anterior, la estrategia de investigación que se adoptó corresponde al tipo comparación sincrónica de casos, con la selección de pocas unidades de observación.

Con ello quedó asumido que la investigación tendría que desarrollarse con una cantidad reducida de información (unidades de análisis observadas), lo que necesariamente tendría que incidir a su vez para una limitada capacidad de establecer conclusiones generalizables⁷⁴.

Para la determinación del número de unidades de análisis, el método que se consideró pertinente seguir fue la selección de casos en función de los valores de las variables explicativas, dado que lo que se busca es estimar el efecto causal que éstas tienen sobre la transición del turismo.

A tales efectos y con el fin de ejercer control para evitar sesgos de estimación, se determinó que los casos fueran seleccionados de tal manera que las dos variables explicativas presentaran variación (Anduiza Perea *et al.*, 2009: 74 y King *et al.*, 2009:147-148 y 150-151).

⁷⁴ Aunque los estudios de caso es una estrategia de investigación que suele ser criticada por sus bajas posibilidades de generalización empírica, se coincide con Robert Yin (1994) que éstos son generalizables a proposiciones teóricas y no a poblaciones o universos, por lo que el objetivo del investigador es mejorar o generalizar teorías

Como paso previo a la selección de dichos casos, cabe indicar que se llevó a cabo un breve análisis exploratorio, con objeto de que la estimación de los efectos causales que busca la investigación estuviera sustentada, tomando como base el *supuesto de la homogeneidad de las unidades* o en su caso, el *supuesto del efecto constante*⁷⁵.

1. Análisis exploratorio previo

Los criterios de investigación aplicados para el análisis exploratorio fueron los siguientes:

- 1º Iniciar la exploración en dos unidades espaciales (nivel país), determinándose seleccionar México y España, por el hecho de que, cuando menos al nivel más agregado, posibilitarían obtener información relevante y pertinente para los fines que persigue la investigación, pero también porque son países que comparten una evidente tradición histórica y cultural, pero ante todo, porque tienen una amplia trayectoria en cuanto a desarrollo turístico se refiere.

De hecho, a través de una revisión inicial se pudo observar que cuando menos en los últimos años, son los únicos países de habla hispana que han logrado posicionarse entre los 25 primeros en el ranking mundial, tanto por el número de visitantes internacionales que reciben, como por el monto de ingresos que captan por concepto de turismo internacional (Ver cuadros XIII y XIV).

⁷⁵ Para King, Keohane y Verba, “*Dos unidades son homogéneas si los valores esperados de las variables dependientes de cada una de ellas son los mismos cuando nuestra variable explicativa adopta un valor determinado*” (King, *et al.* 2009:102). Esto quiere decir que se parte del supuesto de que todas las unidades cuyas variables explicativas tengan un mismo valor, tendrán también el mismo valor en la variable dependiente. Desde su punto de vista, este es el supuesto que subyace en los estudios de caso comparados.

En cuanto al supuesto del efecto constante, estos autores aceptan que en lugar de presuponer que el valor de la variable dependiente sea el mismo en las diferentes unidades si lo es también la variable explicativa, solo se debe presuponer que el efecto causal sea constante. Desde su punto de vista este supuesto es una versión más débil que el de la homogeneidad de las unidades, pero igualmente aceptable. Para una ampliación, V. King, *et al.*, 2009:102-105

CUADRO XIII
PRINCIPALES DESTINOS EN EL MUNDO SEGÚN LLEGADA DE TURISTAS

Posición	2010		2011		2012		2013	
	País	Millones de Turistas	País	Millones de Turistas	País	Millones de Turistas	País	Millones de Turistas
	Total Mundial	949	Total Mundial	995	Total Mundial	1.035	Total Mundial	1.087
1	Francia	77,6	Francia	81,4	Francia	83,0	Francia	-
2	Estados Unidos	60,0	Estados Unidos	62,7	Estados Unidos	66,7	Estados Unidos	69,8
3	China	55,7	China	57,6	China	57,7	España	60,7
4	España	52,7	España	56,2	España	57,5	China	55,7
5	Italia	43,6	Italia	46,1	Italia	46,4	Italia	47,7
6	Turquía	31,4	Turquía	34,7	Turquía	35,7	Turquía	37,8
7	Reino Unido	28,3	Reino Unido	29,3	Alemania	30,4	Alemania	31,5
8	Alemania	26,9	Alemania	28,4	Reino Unido	29,3	Reino Unido	31,2
9	Malasia	24,6	Malasia	24,7	Rusia	25,7	Rusia	28,4
10	México	23,3	México	23,4	Malasia	25,0	Tailandia	26,5
11	Austria	22,0	Austria	23,0	Austria	24,2	Malasia	25,7
12	Ucrania	21,2	Rusia	22,7	Hong Kong	23,8	Hong Kong	25,7
13	Rusia	20,3	Hong Kong	22,3	México	23,4	Austria	24,8
14	Hong Kong	20,1	Ucrania	21,4	Ucrania	23,0	Ucrania	24,7
15	Canadá	16,2	Tailandia	19,2	Tailandia	22,4	México	23,7
16	Tailandia	15,9	Arabia Saudita	17,5	Canadá	16,3	Grecia	17,9
17	Grecia	15,0	Grecia	16,4	Grecia	15,5	Canadá	16,6
18	Egipto	14,1	Canadá	16,0	Polonia	14,8	Polonia	15,8
19	Polonia	12,5	Polonia	13,4	Arabia Saudita	14,3	Macao (China)	14,3
20	Macao (China)	11,9	Macao (China)	12,9	Macao (China)	13,6	Arabia Saudita	13,2

FUENTE: Elaboración propia con base en Barómetro Mundial del Turismo-OMT, Vol. 12- Abril de 2014

CUADRO XIV
PRINCIPALES DESTINOS EN EL MUNDO SEGUN INGRESOS POR TURISMO

Posición	2010		2011		2012		2013	
	País	Miles de Millones de Dólares	País	Miles de Millones de Dólares	País	Miles de Millones de Dólares	País	Miles de Millones de Dólares
	Total Mundial	930,0	Total Mundial	1.042,0	Total Mundial	1.078	Total Mundial	1.159
1	Estados Unidos	103,5	Estados Unidos	115,6	Estados Unidos	126,2	Estados Unidos	139,6
2	España	52,5	España	59,9	España	56,3	España	60,4
3	Francia	47,0	Francia	54,8	Francia	53,6	Francia	56,1
4	China	45,8	China	48,5	China	50,0	China	51,7
5	Italia	38,8	Italia	43,0	Macao (China)	43,7	Macao (China)	51,6
6	Alemania	34,7	Alemania	38,9	Italia	41,2	Italia	43,9
7	Reino Unido	32,4	Macao (China)	38,5	Alemania	38,1	Tailandia	42,1
8	Australia	29,1	Reino Unido	35,1	Reino Unido	36,2	Alemania	41,2
9	Macao (China)	27,8	Australia	31,5	Tailandia	33,8	Reino Unido	40,6
10	Turquía	22,6	Hong Kong (China)	27,7	Hong Kong (China)	33,1	Hong Kong (China)	38,9
11	Hong Kong (Ch)	22,2	Tailandia	27,2	Australia	31,7	Australia	31,0
12	Tailandia	20,1	Turquía	25,1	Turquía	25,3	Turquía	28,0
13	Austria	18,6	Austria	19,9	Malasia	20,2	Malasia	21,0
14	Malasia	18,1	Malasia	19,7	Singapur	19,0	Austria	20,1
15	Canadá	15,8	Singapur	18,1	Austria	18,9	Singapur	19,0
16	Suiza	14,9	India	17,7	India	18,0	India	18,4
17	India	14,5	Suiza	17,5	Canadá	17,4	Canadá	17,7
18	Singapur	14,2	Canadá	16,8	Suiza	16,0	Suiza	16,5
19	Japón	13,2	Grecia	14,6	Japón	14,6	Grecia	15,9
20	Países Bajos	12,9	Países Bajos	14,3	Países Bajos	13,7	Países Bajos	15,6
21	Grecia	12,7	Suecia	13,8	Corea	13,4	Japón	14,9
22	Egipto	12,5	Corea	12,5	Grecia	13,4	Corea	14,3
23	México	12,0	México	11,9	Belgica	13,0	México	13,8
24	Suecia	11,0	Belgica	11,7	México	12,7	Belgica	13,5
25	Bélgica	10,4	Rusia	11,3	Taiwan	11,8	Taiwan	12,7

FUENTE: Elaboración propia con base en Barómetro Mundial del Turismo-OMT, Vol. 12- Abril de 2014

Aunque la magnitud que alcanza el turismo en ambos países es a todas luces distinta, como se refleja en los cuadros XIII y XIV, cabe considerar que son dos economías en las que la contribución de las actividades turísticas al Producto Interior Bruto (PIB) nacional supone un porcentaje elevado (Ver cuadro XV).

CUADRO XV
APORTACIÓN DE LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS AL PIB NACIONAL (%) DE ESPAÑA Y MÉXICO.
SERIE 2000-2012

<u>Año</u>	<u>España</u>	<u>México</u>
2000	11.6	8.4
2001	11.5	8.4
2002	11.1	8.0
2003	11.0	8.8
2004	10.9	8.6
2005	10.8	8.4
2006	10.9	8.2
2007	10.8	8.9
2008	10.4	8.6
2009	10.1	8.9
2010	10.4	8.7
2011	10.8	8.4
2012	10.9	8.4

FUENTE: Elaboración propia con base INE, 2013 e INEGI, 2006, 2008 y 2015

2º Realizar una evaluación general que permitiera identificar:

- a) *La importancia que los gobiernos nacionales otorgan al turismo en las políticas y programas generales de desarrollo.*

A tales efectos, se tomaron como base de la investigación los programas de gobierno presentados por las administraciones vigentes al momento de la investigación. En el caso de España, se consideró el Programa Electoral del Partido Popular 2011, plasmado en el documento “Más sociedad, mejor gobierno”, mientras que en el caso de México, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

A este nivel se pudo apreciar una gran similitud entre ambos países, al incluirse al turismo entre las prioridades del desarrollo, justificado evidentemente por la importancia que representa el turismo en sus respectivas economías, existiendo asimismo planteamientos relativamente coincidentes.

Sin embargo –y como era de esperarse-, se detectaron también diferencias importantes en cuanto objetivos y metas en función de

sus respectivas necesidades del desarrollo. Un resumen se presenta en el siguiente cuadro:

CUADRO XVI
EL TURISMO EN LOS PROGRAMAS GENERALES DE DESARROLLO DE LOS GOBIERNOS
DE ESPAÑA Y MÉXICO

1ª parte

España	México
Reconocimiento del turismo como uno de los motores principales de la economía, fuente de empleo, riqueza y bienestar, en el marco de la agenda de reformas para el crecimiento económico y generación de empleo	Reconocimiento del turismo como sector estratégico en la política de fomento económico, por su capacidad para generar empleo y valor por su inserción en cadenas productivas y para competir en el exterior
Reconocimiento del turismo como factor clave en la proyección exterior y valorización del patrimonio natural, histórico y cultural	Reconocimiento a la necesidad de reforzar la política exterior en materia turística, mediante el desarrollo y coordinación de una estrategia integral de promoción, con la colaboración de dependencias y actores locales influyentes, incluyendo a los no gubernamentales.
Identificación de dos problemas estructurales del sector: sobreoferta en destinos maduros y obsoletos; asimismo, legislaciones fiscal y laboral que inhiben el inicio y mantenimiento de actividades y dificultan competencia con nuevos destinos internacionales	Identificación de una tasa media de crecimiento de turistas internacionales de 1982-2012 de tan solo el 2%, derivando en una pérdida de posicionamiento del país en el ranking mundial: del 7º lugar en 2000, al 10º en 2011 en la recepción de turistas internacionales y del 12º al 23º en el ingreso de divisas. Propone por tanto mejorar el valor agregado de la oferta; fomentar esquemas financieros especializados y accesibles para la inversión en turismo; consolidar el modelo de desarrollo turístico sustentable, con preservación y mejoramiento de recursos naturales; fortalecer el impacto del turismo en el bienestar social y procurar condiciones de vida de comunidades receptoras, mediante criterios de política enfocados a la reducción de la pobreza e inclusión social
Objetivos: Política turística de mediano y largo plazo, con participación directa del sector privado, para una visión de conjunto en el tratamiento administrativo y fiscal de la oferta y la imagen de la marca España. Asimismo, impulso a la competitividad mediante adaptación del sector a cambios de la demanda; fomento a la reconversión de zonas y actividades turísticas maduras; proyección de máxima calidad de servicios; impulso a nuevas formas de turismo para desestacionalizar la actividad; adaptación de actuación de PYMES a dimensión empresarial, con tratamiento específico administrativo, fiscal y tecnológico	Objetivos: Impulso al ordenamiento y transformación sectorial, así como a la innovación de la oferta; elevación de la competitividad; fomento al mayor flujo de inversiones y financiamiento mediante promoción eficaz de destinos y mejoramiento del bienestar social a partir de ingresos generados por turismo

(Continúa)

España	México
<p>Establece 10 medidas, destacando: Plan nacional de turismo que valore el sector como prioritario; mejore su fiscalidad y desarrolle políticas transversales, con colaboración de CCAA y sector privado Simplificación de legislación turística; reducción de cargas administrativas; tratamiento fiscal especial a PYMES e impulso al desarrollo tecnológico entre estas, para mejoramiento de su competitividad y facilitar comercialización de sus productos; reconversión integral de zonas turísticas maduras y degradadas, basada en calidad y sostenibilidad, y rediseño de entorno y oferta principal y complementaria Desarrollo de planes específicos de desarrollo y formas de turismo para desestacionalizar, en colaboración con sector privado</p>	<p>Establece 23 acciones, resumibles en lo siguiente: Actualización del marco normativo e institucional del sector: promoción de concurrencia de Estados y Federación; alineamiento de políticas locales con política nacional de turismo y transversalidad presupuestal y programática Fortalecimiento de infraestructura y calidad de servicios y productos turísticos Financiamiento al sector con banca de desarrollo; incentivos a la inversión de MIPYMES; simplificación y agilización de trámites en tres órdenes de gobierno Creación de instrumentos para una industria limpia, con criterios de sustentabilidad social, económica y ambiental; cuidado y preservación de patrimonio cultural, histórico y natural; promoción al ordenamiento territorial y a la seguridad integral y protección civil</p>

FUENTE: Elaboración propia

- b) *Las políticas de turismo vigentes, así como las estrategias y planes para dirigir la gestión del desarrollo turístico en los marcos del desarrollo sostenible y el marco regulatorio que les sustenta*

A este nivel de la exploración, se pudo constatar que tanto en España como en México están claramente definidas políticas de turismo de mediano plazo. Para llevar a cabo su investigación, se consideraron los respectivos documentos rectores en la materia:

En el caso de España, el Plan Nacional e Integral de Turismo (PNIT) 2012-2015, mientras que en el de México el Programa Sectorial de Turismo (PROSECTUR) 2013-2018, ambos vigentes al momento de la investigación.

De los principales hallazgos obtenidos, cabe destacar los siguientes por el interés que tienen para la investigación, más allá de las especificidades que uno y otro presentan:

Marco normativo:

El PNIT español no hace referencia alguna en sus contenidos a normas o disposiciones de carácter jurídico que ordenen su integración, presentación e instrumentación.

Sin embargo, cabe decir que, de acuerdo con la investigación realizada, la Ley 6/1997, de 14 de abril, relativa a la Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, establece que corresponde a los Ministros ejercer las competencias de aprobar los planes de su actuación y evaluar la realización de éstos, entre otras. Para el caso del turismo, dichas competencias están delegadas al Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

Asimismo, conforme al artículo 6 del Real Decreto 344/2012, de 10 de febrero, es la Secretaria de Estado de Turismo, bajo la dirección del Ministro de Industria, Energía y Turismo, la responsable de llevar a cabo las acciones necesarias para la definición, desarrollo, coordinación y ejecución de las políticas turísticas del Estado.

En ese ordenamiento también queda claramente establecido que es a la Subdirección General de Cooperación y Competitividad Turística, dependiente de la Secretaría de Turismo, a quien corresponde la función de elaborar las bases y la planificación general de la política turística, a través de la cooperación y coordinación con los órganos competentes de otros departamentos ministeriales, las Comunidades Autónomas y entes locales, especialmente por conducto de la Conferencia Sectorial de Turismo, el Consejo Español de Turismo y la Comisión Interministerial de Turismo.

En el caso del PROSECTUR, el marco normativo está explícitamente referido:

Al nivel constitucional, a través del artículo 25, que establece que corresponde al Estado la conducción del desarrollo nacional que

articule las políticas públicas y el proyecto de nación del Gobierno de la República. Asimismo, el apartado A del artículo 26, que atribuye al Estado la organización del sistema nacional de planeación del desarrollo, que deberá contar con la participación de los diversos sectores sociales (planeación democrática) a fin de recoger sus demandas y aspiraciones e integrarlas a un solo Plan Nacional de Desarrollo (PND), al se sujetarán obligatoriamente los programas de desarrollo de la Administración Pública Federal.

Por su parte, en los artículos 16, 22 y 23 de la Ley de Planeación, que estipulan que corresponde a las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) la elaboración de los programas sectoriales en congruencia con lo que defina el PND, tomando en cuenta las propuestas de las entidades del sector, los gobiernos locales y de la sociedad, con una vigencia que no exceda el período constitucional de la gestión gubernamental en que se apruebe, debiendo especificar los objetivos, estrategias, prioridades, instrumentos y responsables de su ejecución.

Asimismo, en el artículo 42, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), así como el artículo 4 de la Ley General de Turismo (LGT), que facultan a la Secretaría de Turismo para formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional, que corresponde al Poder Ejecutivo Federal. El mismo artículo 42, así el artículo 4, fracción, 5, 6 y 7 de la Ley General de Turismo sustentan el trabajo coordinado de la Secretaría de Turismo con los tres órdenes de gobierno, con el fin de promover e impulsar el desarrollo turístico, así como la colaboración de la Secretaría con las demás dependencias y entidades de la APF para impulsar acciones comunes que benefician al sector, a través de actividades vinculadas con la Política nacional de turismo.

Participación pública y privada:

A este nivel, se distinguió entre la participación de otros actores gubernamentales y no gubernamentales implicados en el turismo para la formulación de los documentos de política, y el grado de involucramiento que en sus contenidos se tiene de éstos.

En cuanto a lo primero, en ambos casos la integración de los documentos de política contó con la participación de otros actores gubernamentales y no gubernamentales implicados en el turismo, de conformidad con lo que establece su respectivo marco normativo.

En el caso de España, el PNIT fue presentado a las Comunidades Autónomas, Mesa de Directores Generales de la Conferencia Sectorial, Consejo Español de Turismo y Comisión Interministerial, para recibir aportaciones y conocer necesidades, recibéndose poco más de doscientas aportaciones (Véase, PNIT:123)

En México, se realizó una amplia consulta pública para la integración del PROSECTUR, a través de siete foros regionales que permitieron conocer las opiniones y propuestas de más de 4 mil participantes del sector turismo y sociedad.

Con respecto al involucramiento de otros actores gubernamentales y no gubernamentales en la implementación de la política turística, se pudo observar también similitudes en ambos casos. Destaca el rubro de la coordinación de acciones con actores involucrados para el aprovechamiento del potencial turístico de ambos países, detectándose evidentes variaciones, desde luego, en función de los énfasis que uno y otro país ponen en sus prioridades para el desarrollo.

En España, el PNIT llama la atención en dos aspectos de importancia. Por un lado, la heterogeneidad de las normativas existentes en las Comunidades Autónomas en cuanto al valor

estratégico que se le da al turismo, debido al grado de desarrollo que cada una de ellas tiene en materia turística. Esto se ve como un factor de inseguridad jurídica tanto para el consumidor como para el prestador de servicio.

Se propone en este sentido un proceso de coordinación interdepartamental a distintos niveles territoriales a fin de propiciar la proximidad, simplificación y armonización de la regulación de la actividad.

Otro aspecto de relevancia es el impulso a un modelo de participación formal de la iniciativa privada en el ámbito de decisión y actuación de Instituto de Turismo de España (Turespaña)⁷⁶ para el mejoramiento de la política turística en el ámbito nacional; a tales efectos, se propone evaluar las posibilidades de implantación de un modelo organizativo público-privado, para lo cual se pretende crear un grupo de trabajo en el seno de Consejo Español de Turismo (CONESTUR), con el fin de determinar la naturaleza jurídica y el modelo de financiación que permita la entrada de la financiación privada a Turespaña.

Por lo que concierne a México, cabe señalar que aunque en el PROSECTUR se pone un particular énfasis en la coordinación, las estrategias que se plantean para este fin están encaminadas en primera instancia a fortalecer el desempeño de la Secretaría de Turismo (Sectur)⁷⁷.

⁷⁶ Es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, por conducto de la Secretaría de Estado de Turismo, entre cuyas funciones recae la de gestionar la marca España en el campo del turismo; así como la de planificar, desarrollar y ejecutar actuaciones para la promoción del turismo y productos turísticos españoles en mercados internacionales y la de colaborar con las CCAA, entes locales y sector privado en programas de promoción y comercialización de sus productos

⁷⁷ En el texto original no se menciona a la Secretaría de Turismo del gobierno federal como tal; sin embargo se asume que se refiere a ésta en virtud del marco normativo que sustenta al Programa sectorial

Así, se propone la articulación de una agenda legislativa y regulatoria que ubique el turismo como motor del desarrollo; otorgue atribuciones y facultades suficientes para la implementación de la política turística y el fortalecimiento de la capacidad de gestión, administración, desempeño y evaluación; y estimule la cooperación internacional a favor del desarrollo sostenible del turismo.

Asimismo, se propone el desarrollo de instrumentos de coordinación programático- presupuestales para posibilitar eficiencia y racionalidad en las acciones transversales de política; la colaboración en materia administrativa con entidades federativas y municipios; la coordinación para alinear las políticas de turismo en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal, municipal); previendo adicionalmente la concertación a nivel local y regional para la planeación del desarrollo y la cooperación con los municipios de mayor afluencia turística.

En un segundo plano de las estrategias se prevé la promoción a la participación del sector privado, ciudadanía y academia en iniciativas que fortalezcan la política turística y en su implementación y evaluación, dando un peso relevante al acceso a la información y difusión de las acciones gubernamentales.

Sostenibilidad:

Este es un tema que en ambos países se le confiere una gran relevancia.

En el caso de España, una medida de estímulo concreta que se establece es el establecimiento de nuevas líneas de crédito para empresas turísticas con tipos similares a los de mercado, eliminando la limitación de inversiones financiables para aquellas que suponen mejoras tecnológicas y medioambientales.

El objetivo es abrir a todo tipo de infraestructuras la posibilidad de financiar para la progresiva renovación de las infraestructuras que incida en la mejora de la eficiencia energética, además de la incorporación de tecnologías y accesibilidad de colectivos con necesidades especiales.

Otra acción específica es el aseguramiento de la sostenibilidad de los destinos mediante la puesta en marcha de instrumentos o métodos inspirados en la Agenda 21 del turismo sostenible diseñado por la Unión Europea, con el fin de que los encargados de la planificación de las entidades locales identifiquen las variables o atributos que inciden en la sostenibilidad de un destino en la triple dimensión social, ambiental y económica. Con ello, se busca la calificación de municipio turístico sostenible

Para incentivar esta actuación se propone que la Secretaría de Estado de Turismo establezca fórmulas de colaboración con todas las administraciones en apoyo a esos municipios; asimismo, promueva y comunique los atributos de sostenibilidad en mercados internacionales; y establezca criterios objetivos de evaluación.

El supuesto básico es que la sostenibilidad es un factor de compra o rechazo por parte de los consumidores de la mayor parte de sus mercados emisores, por lo que un destino turístico que no sea percibido como sostenible, no podrá ser considerado líder a futuro.

En el caso de México, el tema de la sostenibilidad está planteado como un objetivo de la política de turismo, poniendo un particular énfasis en el pilar social, sin menoscabo a la dimensión ambiental.

En tal sentido, el aprovechamiento del potencial turístico del país es enfocado como un medio para que los beneficios económicos de la actividad se traduzcan en un mayor bienestar para el conjunto de la

población a través de una mayor distribución de los beneficios del turismo, sin daño a los recursos naturales, cultura y sociedad.

Los criterios de política son, por tanto, integralidad medioambiental, económica y social del desarrollo y sistematización y consolidación de los criterios de coordinación con las entidades federativas y municipios turísticos.

A tales efectos la política de turismo propone cinco estrategias:

El ordenamiento turístico del territorio mexicano para la identificación de la vocación y potencial del capital natural y cultural, previendo, entre otros, la concertación para el ordenamiento regional y local; así como la formulación de bases técnicas para declaratorias de regulación, administración y vigilancia de Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable.

El diseño de instrumentos para la dirección del sector hacia una industria limpia y resistente al cambio climático, que entre otros, permitan diagnósticos de vulnerabilidad y diseño de programas de adaptación y sistemas de alerta temprana en destinos turísticos prioritarios; integración de un inventario de gases de efecto invernadero para la reducción de emisiones asociadas al sector y esquemas de eficiencia y ahorro de energía y agua, uso de energías alternativas y consumo responsable en la actividad turística.

El fortalecimiento de la contribución del turismo a la conservación y uso sustentable del patrimonio nacional (natural, histórico, cultural y gastronómico), generando información y conocimiento que posibiliten una visita turística responsable; poniendo en valor la oferta turística cultural e impulsando la construcción, conservación y remodelación de espacios.

La promoción de la distribución de los beneficios económicos y sociales del turismo entre las comunidades receptoras. Para esto

prevé, entre otros, la planeación participativa; mejorar el número y calidad de empleos locales sostenidos por el turismo; diseño de programas de apoyo técnico, financiero y de capacitación para organizaciones comunitarias y pequeñas empresas en zonas prioritarias; responsabilidad social en el desarrollo de la actividad; programas para comunidades indígenas para el fortalecimiento de iniciativas emprendedoras y cooperativas, con promoción y difusión de la oferta turística en estas zonas.

Finalmente, la creación de instrumentos para que más mexicanos viajen, impulsando políticas transversales e incentivos; asimismo, fomentando la ampliación de la cobertura de programas vacacionales a diferentes segmentos de demanda, entre otros.

c) *Las estructuras institucionales para la coordinación del turismo*

Habida cuenta las características que asume la organización territorial tanto en el Estado español como en el mexicano, existen diferencias notables en la forma en que se desarrolla la coordinación de turismo en uno y otro país.

España:

En este caso, las competencias administrativas en materia de turismo fueron establecidas para la ordenación y vigilancia de todas las actividades turísticas en la Ley 48/1963, que estuvo en vigor hasta la promulgación de la Constitución española vigente.

Con la nueva estructura jurídica y administrativa que introdujo el texto Constitucional (Estado de las Autonomías), las competencias en materia turística quedan definidas genéricamente como promoción y ordenación del turismo y conforme al artículo 148 Constitucional, fracción 1.18, son asumidas por las Comunidades Autónomas (CCAA).

Con base en ello y desde entonces, son éstas quienes han ido promulgando sus respectivas leyes generales de turismo, teniendo como principales ejes articuladores de política precisamente los conceptos de ordenación y promoción del turismo. En la práctica, este hecho ha favorecido la ausencia de una política uniforme de turismo o visto de otra forma, la existencia de una diversidad de políticas generales de turismo, que han sido diseñadas, formuladas e implementadas en función de los intereses específicos y necesidades de cada Comunidad Autónoma.

De acuerdo con Turespaña, la promulgación de la Constitución marca así dos períodos claramente definidos: El primero, caracterizado por políticas turísticas expansivas que tuvieron por objeto alcanzar el crecimiento cuantitativo del turismo, sustentado en una intervención pública centralizada en el Gobierno de la Nación.

El segundo período, da inicio con la transferencia de competencias a las CCAA para la promoción y ordenación del turismo, en el que surge la necesidad de coordinar las actuaciones del turismo y desarrollar nuevas políticas de diferenciación de la oferta turística española, con base en atributos de calidad, sostenibilidad o innovación (V. Turespaña, s.f.), dando paso así a los planes nacionales de turismo⁷⁸.

Cabe decir que dicha necesidad de coordinación, se deriva en gran medida de la multiplicidad de leyes y normativas que surgen en el

⁷⁸ Durante los años noventa, se presentaron los Planes Marco de Competitividad del Turismo Español 1992-1995 (FUTURES I) y 1996-1999 (FUTURES II); a los que le siguieron el Plan Integral de Calidad del Turismo Español, que tiende a converger con las iniciativas y programas de la Unión Europea en materia de calidad como principio integral que abarca tanto al sector empresarial, a la gestión de los destinos y a la aplicación de los criterios de sostenibilidad medioambiental; el Plan de Turismo Español horizonte 2020, que buscó dar respuesta a las nuevas exigencias del entorno de inicios de siglo, centrando su actuación en la nueva economía del conocimiento, el posicionamiento orientado al cliente y la sostenibilidad del modelo imperando la máxima colaboración de los agentes del sector y con una visión de largo plazo, cuyos planteamientos son ampliamente recuperados en el PNIT.

campo del turismo. De hecho, con la transferencia de las competencias en materia de turismo a las CCAA, se dio inicio a un período de promulgación de una enorme cantidad de disposiciones de distinto rango a través de las Cámaras legislativas así como de las Administraciones Central, autonómicas y locales.

La Mesa de Turismo⁷⁹ ha identificado las siguientes leyes que inciden en el turismo, y que a su vez dan pauta para una serie de leyes y ordenanza de turismo en cada Comunidad Autónoma. Este hecho es reconocido en planes generales de turismo como un factor de incertidumbre jurídica.

CUADRO XVII
LEGISLACIÓN QUE INCIDE EN EL TURISMO ESPAÑOL

Legislación general	Legislación sectorial
Leyes de Ordenación Leyes de Disciplina turística Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio Directiva sobre los servicios en el mercado interior Ley de garantía de la unidad del mercado	Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio Agencias de viajes Apartamentos turísticos Campamentos de turismo Guías de turismo Hojas de reclamaciones Hoteles Precios Restauración Tiempo compartido Turismo rural Turismo activo Otros sectores (v. gr. albergues, alojamiento al aire libre, etc.)

FUENTE: Elaboración propia

De acuerdo con González Alonso (2009), las CCAA ostentan un título competencial exclusivo sobre el turismo, lo que incluye la competencia exclusiva, normativa y de ejecución. Así, las competencias de las CCAA incluyen, entre otros, los siguientes títulos sectoriales:

⁷⁹ Es una asociación empresarial, constituida en 1986 al amparo de la ley 19/1977 de 1 de abril, y del Real Decreto 973/77 de 22 de abril, con plena personalidad jurídica, e integrada por una treintena de empresarios de Turismo

Sobre medidas de fomento o promoción del turismo, salvo que su gestión centralizada por el Estado resulte imprescindible para garantizar su efectividad; sobre planificación, que tiene alcance concurrente entre los distintos entes territoriales, de modo tal que la Administración General del Estado puede contar con un instrumento de planificación (V. gr. PNIT).

Asimismo, la prestación del servicio turístico como servicio público, debiendo justificar plenamente una necesidad pública o de interés general (p.e.. el caso de los Paradores de Turismo o el caso de otros servicios que pueden ser prestados por la Administración y que incidan directa o indirectamente en el turismo).

Otras son las que tienen que ver con la información turística, en las que pueden incidir iniciativas adoptadas por al Admon. Gral. del Estado, por conducto fundamentalmente de Turespaña y su red de Consejerías de turismo en el exterior, las CCAA, con sus oficinas propias de turismo y las entidades locales. Asimismo, las actividades administrativas de limitación, mediante la exigencia de licencias y autorizaciones o imposición de ciertas prohibiciones. Aunado a lo anterior, destaca también la actividad de disciplina turística que prevén facultades de comprobación, vigilancia y control de cumplimiento de disposiciones en materia turística

En cuanto a la Administración General del Estado, es relativamente complejo identificar la estructura institucional vigente, debido a las múltiples modificaciones que ha experimentado en los últimos años. Sin embargo, se pudo identificar lo siguiente con base en las disposiciones más recientes que fueron localizadas en la exploración:

De acuerdo con el Real Decreto 344/2012, de 10 de febrero, la propuesta y ejecución de la política de turismo del Gobierno corresponde al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, a través de la Secretaría de Turismo.

Como se indicó con anterioridad, le corresponde a la Secretaría de Turismo llevar a cabo las acciones necesarias para la definición, desarrollo, coordinación y ejecución de las políticas de turismo.

Para tales efectos, la Secretaría cuenta con dos unidades a nivel de subdirección general:

La de Cooperación y Competitividad Turística, que tiene a su cargo las funciones de cooperación y coordinación turística con los órganos competentes de otros departamentos ministeriales, las Comunidades Autónomas y entes locales, así como con los agentes privados, para la elaboración de las bases y la planificación general de la política turística, especialmente a través de la Conferencia Sectorial de Turismo, el Consejo Español de Turismo y la Comisión Interministerial de Turismo (ver infra).

Asimismo, el ejercicio de las relaciones turísticas internacionales bilaterales y multilaterales de la Administración General del Estado; además de la información, el análisis de oportunidades y el respaldo a la implantación en el exterior de las empresas turísticas españolas, en colaboración con los órganos correspondientes de la Administración General del Estado.

La otra unidad es la Subdirección General de Desarrollo y Sostenibilidad Turística, de cuyas principales funciones destaca el diseño de estrategias para el desarrollo y mejora de la planificación y gestión de los destinos, basadas en la corresponsabilidad público-privada, la participación social, la sostenibilidad y la adaptación a los nuevos requerimientos de la demanda.

Aunado a estas unidades, está Turespaña que como se mencionó con anterioridad, es un organismo autónomo adscrito al Ministerio, por conducto de la Secretaría de Turismo. En sus funciones, como ya se explicitó también, recaen fundamentalmente las de promoción, con

la gestión de la Marca España en el campo del turismo, así como con la planificación, desarrollo y ejecución de actuaciones para la promoción del turismo español, prestación de servicios de marketing, además de la investigación de factores que inciden en el turismo, información de estadísticas de turismo, entre otras.

Existen adicionalmente tres organismos de cooperación:

El Consejo Español de Turismo (Conestur), que fue creado en 2005 (Real Decreto 719/2005), como un órgano colegiado, asesor y consultivo adscrito al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, cuyo titular ostenta su Presidencia.

Con su creación desaparecen el Observatorio de Turismo y el Consejo Promotor de Turismo y fue concebido como un foro de diálogo, participación y colaboración entre los sectores público y privado. Su objetivo es favorecer la participación de las distintas Administraciones Públicas con competencias en la materia y de los empresarios, trabajadores y profesionales que inciden en la actividad turística, en el seguimiento de las políticas turísticas en España y en las actividades propias de la Administración Turística del Estado.

En él participan poco más de 50 miembros que representan tanto del sector público como del privado (en este último caso de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, Cámaras de Comercio, organizaciones sindicales y profesionales).

Otro organismo es la Conferencia Sectorial de Turismo. En este caso se trata de un órgano de carácter intercompetencial del turismo, para facilitar la cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas. Su estructura está articulada en torno a tres órganos: el Pleno, la Mesa de Directores Generales de Turismo y los Grupos de Trabajo.

El Pleno es presidido por el Ministro de Industria, Energía y Turismo, y se compone de los Consejeros de Turismo de cada una de las Comunidades y Ciudades Autónomas. La Mesa de Directores Generales es presidida por el Director General de Turespaña, y la conforman los Directores Generales de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Por su parte, los Grupos de Trabajo se constituyen por decisión del Pleno o la Mesa de Directores Generales para la realización de tareas específicas relacionadas con la preparación, estudio y propuesta de los temas de la Conferencia.

Finalmente, a estos órganos se agrega la Comisión Interministerial de Turismo, que fue creada por el Real Decreto 6/1994, de 14 de enero, con objeto de promover y coordinar la acción de los servicios de la Administración General del Estado y Entidades Públicas de ella dependientes o vinculadas, que desarrollen planes y proyectos con repercusión directa en el turismo, cuando su complejidad exija la concurrencia de acciones para definir medidas de ordenación básica del sector y fomentar el turismo en España.

La Comisión es un órgano colegiado adscrito al Ministerio de Industria, Energía y Turismo y su composición ha ido adaptándose a la estructura del, a través de distintos decretos reales, siendo el último el 418/2012 de 24 de febrero.

De acuerdo con este último, la Comisión es presidida por el Ministro y como Vicepresidente el Secretario de Turismo, además de los vocales con rango de Secretario de Estado o Subsecretario, designados por los ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Hacienda y Administraciones Públicas, del Interior, de Fomento, Educación, Cultura y Deporte, de Empleo y Seguridad Social, de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, de la Presidencia, de Economía y Competitividad y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Finalmente, cabe indicar que derivado de los Tratados de Lisboa (DOUE, 2007), la Unión Europea dispone de competencia para llevar a cabo acciones que apoyen, coordinen y complementen la acción del Estado español, como Estado Miembro de la Unión, en materia de turismo, definiéndose su alcance en el artículo 176 B.

En dicho artículo que se establece que la Unión Europea complementará la acción de los Estados miembros, en el sector turístico, particularmente con la promoción de la competitividad de las empresas turísticas de la Unión.

A tales efectos la UE se plantea el objetivo de crear un entorno favorable al desarrollo de las empresas y propiciar la cooperación entre los Estados miembros, fundamentalmente mediante el intercambio de buenas prácticas, para lo cual se propone que el Parlamento Europeo y el Consejo establezcan las medidas específicas que complementen la acción de los Estados, quedando excluida la armonización de disposiciones legales y reglamentaria de éstos.

Cabe decir asimismo que la UE también impulsa políticas públicas de relevancia para el turismo, centradas en esencia en promover la competitividad y sostenibilidad del turismo europeo, desarrollar un marco regulatorio medioambiental y apoyar la promoción de los destinos turísticos de la UE, al existir un claro reconocimiento a la importancia que tiene el turismo en la economía.

En el estudio que realizó, González Alonso (2009) destaca entre otras, las siguientes acciones derivadas de dichas políticas:

Destinos Europeos de Excelencia (EDEN, por su acrónimo del inglés), emprendida con objeto prestar atención al valor, la diversidad y las características compartidas de los destinos turísticos europeos, y promocionar aquellos destinos donde el objetivo de

crecimiento económico sea compatible con la sostenibilidad social, cultural y medioambiental del turismo.

La adopción (2007) de una Agenda para la sostenibilidad y competitividad del turismo europeo, con cuatro ejes de actuación: producción e intercambio de conocimientos, fomento a destinos europeos de excelencia, implicación de los instrumentos financieros de la UE y conducción de las políticas de la UE bajo principios de sostenibilidad y competitividad

Aunado a estos ejemplos, destaca también la promoción del turismo social, de la Cuenta Satélite del Turismo, acciones y estudios de accesibilidad universal en el turismo, estudios e informes en materia de calidad, además de los fondos estructurales planteados para proyectos de sostenibilidad turística, a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional; infraestructuras de transporte y medio ambiente, PYMES, etc.

Con base en lo anterior, se puede decir que en términos generales la estructura institucional del turismo Español está articulada con base en las competencias que las diferentes entidades intervinientes en el turismo tienen.

En la siguiente tabla se esquematiza en grandes líneas la estructura institucional del turismo español, con base en la distribución de competencias existente en el ámbito del turismo:

CUADRO XVIII
ESQUEMA GENERAL DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL TURISMO ESPAÑOL
CON BASE EN LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Nivel supranacional	Nivel nacional	Nivel autonómico
Unión Europea	Administración General del Estado	Comunidades Autónomas
Competencias para actuar en apoyo, coordinar y complementar la acción del Estado español en materia de turismo, particularmente en la promoción de la competitividad de las empresas turísticas de la UE y sostenibilidad	<p>Ministerio de Industria, Energía y Turismo: Propone y ejecuta la política de turismo del Gobierno</p> <p>Secretaría de Turismo: Define, desarrolla, coordina y ejecuta las políticas de turismo</p> <p>Subdirección Gral. de Cooperación y Competitividad Turística: Cooperación y coordinación para elaboración de bases y planificación general de la política turística; relaciones turísticas internacionales; información y análisis</p> <p>Subdirección Gral. de Desarrollo y Sostenibilidad Turística: Funciones de diseño de estrategias para el desarrollo y mejora de planificación y gestión de destinos</p> <p>Un órgano autónomo:</p> <p>Turespaña: Funciones de promoción, marketing, investigación e información estadística</p> <p>Dos órganos colegiados:</p> <p>Conestur: Asesoría y consulta y foro de diálogo, participación y colaboración público-privada</p> <p>Comisión Interministerial de Turismo: Promoción y coordinación de acciones de dependencias y entidades públicas en planes y proyectos con incidencia directa en turismo</p> <p>Un órgano intercompetencial:</p> <p>Conferencia Sectorial de Turismo: Facilitación de la cooperación y coordinación entre Administración General del Estado y CCAA</p>	<p>Competencias exclusivas sobre turismo en materia de:</p> <p>Ordenación y promoción, salvo que su gestión centralizada por el Estado resulte imprescindible para asegurar su efectividad y ordenación del turismo</p> <p>Planeación, con concurrencia de la Administración General del Estado</p> <p>Prestación del servicio turístico como servicio público, de justificarse como necesidad pública o de interés general</p> <p>Información turística</p> <p>Actividades administrativas de limitación; disciplina turística</p>

FUENTE: Elaboración propia

México:

De acuerdo con la exploración realizada, se puede establecer que el caso mexicano encuentra diferencias importantes con respecto al modelo español en cuanto a su estructura institucional, derivado en esencia de la forma de organización territorial que asume el Estado mexicano.

De inicio, cabe señalar que el federalismo es la forma de organización territorial que asume el Estado contemporáneo en México, determinando los espacios institucionales de poder en los que el gobierno ejerce sus funciones políticas, administrativas y económicas prácticamente desde el siglo XIX.

El Estado federal en México está sustentado, al igual que la mayoría de los Estados organizados bajo esta forma, en la división de poderes que se expresa horizontalmente en las ramas ejecutiva, legislativa y judicial. Asimismo, comparte una división de poderes vertical entre la Federación y dos ámbitos subnacionales: los estados –que cuentan cada uno con un gobernador, un congreso local y tribunales- y los municipios con su respectivo gobierno local. Así, el Estado mexicano está articulado con base en tres niveles de gobierno: Federal, estatal y municipal, siendo el Distrito Federal la sede del Poder federal y a la vez capital del país

De acuerdo con Aguirre Saldívar (1997:117), la naturaleza federalista del Estado mexicano ha implicado la distribución de poder a través de la coexistencia tanto de diversos ordenamientos jurídicos integrados en un sistema, como de niveles de gobierno, autónomos pero asociados, que deben atender coordinadamente distintas materias.

Este es el caso del turismo, que para su desarrollo, en los años recientes se ha tratado de impulsar un mecanismo equilibrado de distribución de competencias entre los órdenes federal, estatal y

municipal. De hecho, a partir de las reglas básicas de distribución de facultades consideradas por la Constitución, en los últimos años el marco jurídico del turismo en México ha tenido que irse adecuando gradual y permanentemente, con la finalidad de superar situaciones que generan serios problemas administrativos, como aquellas relacionadas a duplicidades, traslapes, omisiones, contradicciones o indefinición de atribuciones.

En este marco, se pudo inferir que la estructura institucional del turismo mexicano encuentra su principal soporte en los siguientes instrumentos:

- La Constitución Política, en la que se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado (Art. 73, fracción XXXIX-K). Asimismo, se faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de turismo (Art. 122, apartado C inciso k)
- la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que prevé la Secretaría de Turismo como dependencia del Ejecutivo Federal y en la que quedan establecidas sus principales funciones;
- la Ley General de Turismo, que es de observancia general en toda la República y en la que se estipulan las bases generales tanto de coordinación de facultades entre el Ejecutivo Federal, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, como de la participación de los sectores social y privado en materia de turismo.

CUADRO XIX

ESQUEMA DEL MODELO COOPERATIVO DEL TURISMO MEXICANO DE CONFORMIDAD CON LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS PREVISTA EN LA LEY GENERAL DE TURISMO (LGT)

1er. Nivel de gobierno	2º Nivel de gobierno	3er Nivel de gobierno
Gobierno Federal/Sectur	Gobierno de los Estados	Gobiernos municipales
Formula y conduce política turística nacional. Elabora el programa sectorial y formula el Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio	Formula, conduce y evalúa la política turística local. Asimismo, formula, ejecuta y evalúa el Programa Local de Turismo, conforme a directrices del PND y PROSECTUR	Formula, conduce y evalúa Pol. Tur. municipal. Formula, ejecuta y evalúa Progr. Mncpal de Tur., conforme a directrices de PND, PROSECTUR y el Progr. Local
Promueve la actividad turística, nacional e internacional	Instrumenta acciones de promoción de las actividades y destinos turísticos con que cuenta	Coadyuva en instrumentación de acciones de promoción de actividades y destinos tur.
Coordina las acciones de los 3 niveles de gobierno para el desarrollo turístico del país	Formula, evalúa y ejecutar programas locales de ordenamiento turístico del territorio	Participa en los programas locales de ordenamiento turístico del territorio
Regula las acciones para la planeación, programación, fomento y desarrollo	Aplica instrumentos de política, así como la planeación, programación, fomento y desarrollo de la actividad en bienes y áreas de competencia local	Aplica instrumentos de política, así como la planeación, programación, fomento y desarrollo de la actividad en bienes y áreas de competencia municipal
Coadyuva a la aplicación de los instrumentos de política ambiental en materia de tur.	---	---
Formula bases de coordinación para establecimiento, regulación, administración y vigilancia de Zonas de Des. Turístico Sustentable	Participa en la regulación, administración y vigilancia de las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable en los Municipios	---
Promueve infraestructura y equipamiento para fomento y desarrollo de la actividad, con estados y municipios	Proyecta y promueve el desarrollo de la infraestructura turística	---
Promueve cooperación y coordinación con el sector privado y social para impulso, fomento y desarrollo	Concierta acciones que detonen programas a favor de actividad, con los sectores privado y social; impulsa a PYMES	Concierta acciones que detonen programas a favor de actividad, con los sectores privado y social; impulsa a PYMES
Participa en programas de prevención y atención de emergencias y desastres y en acciones para la gestión de riesgos	Participar en programas de prevención y atención de emergencias y desastres y en acciones para la gestión de riesgos	Participar en programas de prevención y atención de emergencias y desastres y en acciones para la gestión de riesgos
Promueve, realiza y difunde estudios, investigaciones e indicadores en materia turística	Conduce política local de información y difusión; diseña, ejecuta y evalúa programas de investigación	Formula y conduce política municipal de información y difusión. Participar en diseño, ejecución y evaluación de programas locales de invest.
Establece regulación obligatoria de clasificación de establecimientos hoteleros y de hospedaje	Coadyuva en materia de clasificación de establecimientos hoteleros y de hospedaje	---
Fija e impone, de acuerdo con LGT reglamentos, tipo y monto y sanciones por el incumplimiento y violación de disposiciones en materia turística	Vigila cumplimiento disposiciones reglamentarias s/ requisitos de operación de los prestadores de servicios. Coordina con Aut. Fed, imposición de sanciones por violaciones a LGT y disposiciones	---
---	Brinda orientación y asistencia al turista y canaliza sus quejas ante la autoridad	Operar módulos de información y orientación al turista y canaliza sus quejas ante la autoridad

FUENTE: Elaboración propia

De conformidad con los contenidos de la Ley General de Turismo, se puede establecer también que para el desarrollo del turismo, en México se ha tratado de conjugar la participación de los gobiernos federal, estatal y municipal, con la idea de configurar un modelo cooperativo.

Como puede observarse en el Cuadro XIX, en la Ley General de Turismo han quedado establecidas una serie de facultades coincidentes, que son compartidas tanto por la federación como por los estados y municipios, pudiéndose entender con ello que estas instancias de gobierno actúan simultáneamente.

Este tipo de facultades también pueden ser caracterizadas como coexistentes (Aguirre Saldívar (1997:127), porque una parte compete a la Federación y la otra a las entidades federativas, donde el Congreso de la Unión se encarga del ámbito nacional y las legislaturas estatales del aspecto local. De hecho, en las entidades federativas se ha venido legislando en materia de turismo en los últimos años, de modo tal que un número importante de éstas –si no es que en todas ya- han venido promulgándose leyes estatales de turismo.

Por otra parte, cabe decir que también la Ley General de Turismo delimita expresamente las dependencias concurrentes en materia turística. Para tales efectos, estipula que en los casos en que para la debida atención de un asunto, por razón de la materia y de conformidad con las disposiciones legales aplicables, se requiera de la intervención de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, la Sector ejercerá sus atribuciones en forma coordinada. En tal sentido, la Ley también hace explícita en qué términos concurrirá la Sector con otras dependencias o entidades públicas, como se esquematiza en el cuadro XX.

CUADRO XX
PRINCIPALES DEPENDENCIAS CONCURRENTES EN TURISMO POR TIPO DE POLÍTICA
SEGUN FACULTADES DE LA SECTUR

Dependencia	Política	Facultades atribuidas a Sectur
Secretaría de Gobernación	Migratoria	Emite opinión en cuestiones con incidencia sobre turismo
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Transporte	Participa en la determinación de necesidades de transporte terrestre, rutas aéreas y marítimas para <u>aseguramiento de acceso y conexión</u>
		Participa en la celebración de acuerdos bilaterales para <u>prestación de servicios aéreos internacionales</u>
		Colaborar en identificación de necesidades de señalización en las vías federales de acceso a las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable
Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales	Medio ambiente y recursos naturales	Coordina instrumentación de programas y medidas de preservación de recursos naturales, prevención de la contaminación, para la ordenación y limpieza de las playas, para promover el turismo de naturaleza y el de bajo impacto, así como para el mejoramiento ambiental de las actividades e instalaciones turísticas
Secretaría de Economía	Económica	Coordina promoción y fomento de inversión de capitales nacionales y extranjeros en proyectos de desarrollo turístico y para el establecimiento de servicios turísticos
		Coadyuva en las acciones de fortalecimiento y promoción de MIPYMES
		Coordinación ante autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno, para el impulso e instrumentación de mecanismos y programas de facilitación para la expedita creación y apertura de negocios y empresas en los destinos turísticos
		Instrumenta normas de procedimientos para garantizar la protección de los derechos de los usuarios de los servicios
Secretaría de Seguridad Pública	Seguridad Pública	Analiza y coadyuva casuísticamente para la protección de integridad física de turistas
Secretaría de Educación Pública	Educación pública y cultura	Promueve y fomenta la investigación, educación y la cultura turística
		Promueve con las entidades públicas competentes el patrimonio histórico, artístico, arqueológico y cultural del país
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Empleo	Colabora en el desarrollo de programas de fomento al empleo turístico y la capacitación y profesionalización de la actividad
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Pesca	Pesquera	Promueve el desarrollo de la pesca deportivo-recreativa

FUENTE: Elaboración propia

Asimismo, la Sectur preside la Comisión Ejecutiva de Turismo, la cual es de carácter intersecretarial que opera con objeto de conocer, atender y resolver asuntos de turismo relacionados con la competencia de dos o más dependencias o entidades del ámbito

federal, o bien, fungir como órgano de consulta para asuntos que la Sector someta a su consideración

Preside también el Consejo Consultivo de Turismo, órgano que tiene por objeto proponer la formulación de las estrategias y acciones de coordinación de las dependencias y entidades federales, para el desarrollo integral del turismo en el ámbito nacional. Cuenta con la participación también de miembros del sector académico⁸⁰

Una atribución adicional que tiene la Sector y que es de fundamental importancia para el sector turismo mexicano, es la de promoción turística nacional e internacional, estando facultada para determinar las políticas que aplicará a través de Consejo de Promoción Turística de México, que una empresa de participación estatal mayoritaria. Así, las autoridades competentes de los Estados, municipios y del Distrito Federal están facultados para coordinarse con la Sector para el desarrollo de sus respectivas campañas de promoción turística en el ámbito nacional e internacional

Sin menoscabo al cúmulo de reglamentos, normas y leyes directamente relacionadas con la Ley General de Turismo o conexos al turismo, con lo descrito hasta aquí es evidente que a diferencia del español, en el caso mexicano hay una concentración importante de funciones en la esfera ejecutiva de los diferentes niveles de gobierno para la gestión pública del turismo.

En los hechos, esta situación se ha ido traduciendo en un gradual crecimiento del aparato burocrático- administrativo del turismo fundamentalmente en el ámbito nacional y en menor medida en el subnacional.

⁸⁰ Cabe indicar que los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal tienen facultades para conformar sus respectivos Consejos Consultivos

Del breve análisis exploratorio realizado, se puede inferir que ciertamente ambos países comparten una actividad turística intensa, aunque presentan marcadas diferencias en su estructura institucional para la gestión y desarrollo del turismo.

Un rasgo que caracteriza el caso español, es que existe una clara delegación a las Comunidades Autónomas de competencias de carácter exclusivo, específicamente en materia de promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial, dado el título competencial atribuido por artículo 148 fracción 1.18 constitucional, que les da un mayor protagonismo en dos renglones particularmente relevantes para la gestión del desarrollo turístico, como son la promoción y el ordenamiento turístico del territorio, en sus respectivas esferas de influencia.

En el caso mexicano, como ya se indicó, las competencias de las administraciones públicas de turismo desde el punto de vista territorial son de carácter coincidente, haciendo que la gestión del turismo adquiriera un tinte cooperativo, aunque como se ha visto también, es el gobierno federal, por conducto de la Sectur, quien adquiere el mayor protagonismo.

Así, por ejemplo, la formulación de la política de turismo de las entidades locales queda alineada al proyecto de desarrollo de mediano plazo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo, así como a los objetivos, estrategias y metas del programa sectorial de turismo establecido para el ámbito nacional.

Desde el punto de vista sectorial, la Sectur también tiene competencias de carácter concurrente con otras dependencias del gobierno federal y entidades públicas, atribuyéndosele de una serie de facultades relativamente más limitadas (emitir opinión, participar en la determinación de, coadyuvar, etc., como se observa en el cuadro XX) en políticas transversales de gran peso en el desarrollo del turismo, como la de transporte o medio ambiente.

Lo anterior permite observar que en el caso mexicano existe –al menos al nivel de análisis emprendido– un mayor grado de intervención para la coordinación de la actividad turística en el territorio nacional, evidenciado por el gran número de funciones concentradas en las administraciones públicas de turismo, que van desde la planeación y fomento del desarrollo y la promoción, pasando por las de regulación, verificación y sanción en la prestación de servicios, la ordenación, la información y análisis, hasta el fomento a la participación de actores privados y sociales

Finalmente y considerando las características que presenta la estructura institucional del turismo existente, se puede inferir que tanto en el caso español como en el mexicano la gestión del turismo encuentra sustento en modos de coordinación no jerárquicos, al establecer los marcos jurídicos y administrativos para que actores gubernamentales estructuren relaciones interorganizacionales con otras organizaciones públicas y privadas implicadas, para que participen en la formulación de normas y su implementación para la provisión de los bienes y servicios destinados al turismo.

Asimismo, que en ambos casos las administraciones de turismo “proyectan una sombra institucional” (Scharpf, 1997) de una relevancia tal, como para ejercer una influencia determinante en el comportamiento de los actores implicados en el turismo, aunque queda claro que en el caso mexicano, por sus características, es a todas luces mayor.

La forma de gobernanza con gobierno que por tanto se puede identificar en ambos casos, podría encontrar algunos matices precisamente en el grado de fortaleza institucional, ya que si tal como establece la teoría de Börzel y Risse (2010) explicitada en el capítulo previo, es menos probable que Estados fuertes compartan la autoridad de gobernanza con los actores no estatales, lo cual induce necesariamente a la investigación del comportamiento que uno y otro modelo turístico ofrecen.

2. Selección de casos

De conformidad con el análisis realizado, se puede establecer que al nivel más agregado, los casos de España y México permiten aproximar modelos de gobernanza con gobierno, a partir de la estructura institucional y los modos de coordinación del turismo que uno y otro país presenta, aunque como se ha expuesto, la sombra institucional que se proyecta en el caso mexicano es mayor.

A partir de esta caracterización, se consideró pertinente realizar el análisis comparado extrayendo dos casos del ámbito subnacional, uno por cada uno de los países en cuestión y evaluar así su comportamiento.

Con ello, lo que se propone es la comparación de sistemas diferentes, con objeto de identificar causas comunes que expliquen un resultado común en sistemas diferentes entre sí (Caïs, 1997:21), pero que permitan a la vez –al tratarse de estudios con un N pequeño de casos- validez externa del diseño, mediante la selección de casos que posibiliten cierta generalización analítica de los resultados, es decir, de los mecanismos explicativos del fenómeno que se pretende abordar.

El método utilizado para la selección de los casos fue, por tanto, la selección intencionada de observaciones o muestreo intencional (no probabilístico), donde cada uno de los casos incluidos adquiere una importancia teórica (King, *et al*, 2009; Yin, 1993; Caïs, 1997).

En función de ello y dado que lo que se pretende analizar aquí es en qué medida el grado de fortaleza institucional para incentivar el compromiso y la conformidad de los actores no gubernamentales, así como el grado de involucramiento de formas de gobernanza con gobierno influyen en la transición del turismo, importan, por tanto, solo aquellos casos en donde el fenómeno se presenta de manera intensa, aunque con grados y diferencias significativas que a su vez aporten la variación necesaria para cotejar las relaciones planteadas.

Dos casos que consideramos cumplen estas condiciones son los de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares de España y del Estado de Quintana Roo, México.

Estos casos fueron seleccionados a partir de los resultados de la evaluación realizada previamente –cuyos resultados se presentarán con mayor detalle en los capítulos siguientes- a partir de las variables explicativas consideradas, como se observa esquemáticamente en el siguiente cuadro:

CUADRO XXI
CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LOS CASOS
DE ISLAS BALEARES Y DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, A PARTIR DE LAS VARIABLES
EXPLICATIVAS CONSIDERADAS

	Variable explicativa	Variable explicativa	Variable dependiente
	Grado de fortaleza institucional para incentivar el compromiso y conformidad de actores no gubernamentales en la transición del turismo	Nivel de involucramiento de formas de gobernanza con gobierno en procesos de coordinación no jerárquica para la transición del turismo	Transición del turismo
Casos			
Comunidad Autónoma de Islas Baleares, España	Muy Alto	Muy alto	-----
Estado de Quintana Roo, México	Muy Alto	Alto	-----
	⬆	⬆	
	Criterio de selección	Criterio de selección	

FUENTE: Elaboración propia a partir de propuesta de Anduiza Perea *et al.*

Cabe indicar que para dicha evaluación, se tomaron como referencia los aspectos señalados en el capítulo previo para determinar los indicadores correspondientes de cada una de las dimensiones en que fue desdoblado el concepto de gobernanza del turismo, adaptándolas en la medida de lo posible a los casos propuestos.

Los resultados de esto se presentan en los cuadros XXII y XXIII de manera indicativa, pues ellos serán abordados y analizados con detalle en el siguiente capítulo

CUADRO XXII

ELEMENTOS CONSIDERADOS PARA DETERMINAR EL GRADO DE FORTALEZA INSTITUCIONAL PARA INCENTIVAR EL COMPROMISO Y CONFORMIDAD DE ACTORES NO GUBERNAMENTALES EN LA TRANSICIÓN DEL TURISMO EN ISLAS BALEARES, ESPAÑA Y QUINTANA ROO, MÉXICO

Elementos de valoración		Islas Baleares				Quintana Roo			
		1	2	3	4	1	2	3	4
1.	Reconocimiento del turismo en funciones generales del gobierno	x				x			
2.	Atribución de facultades en materia de turismo	x				x			
3.	Existencia de Ley General de Turismo	x				x			
4.	Existencia de leyes locales de turismo	x				x			
5.	Legislación turística con previsión del turismo en los marcos del desarrollo sostenible	x				x			
6.	Estructuras/ procesos para involucramiento de otros órganos con incidencia en el desarrollo del turismo	x				x			
7.	Reconocimiento de necesidades del turismo para el desarrollo sostenible en otras legislaciones	x				x			
8.	Mecanismos de involucramiento de gobiernos locales para atención de temas del turismo sostenible	x				x			
9.	Previsión de mecanismos de sanción a cargo de administraciones de turismo	x				x			
10.	Identificación de responsabilidades explícitas para actores implicados en el turismo	x				x			
11.	Mecanismos para la participación del sector privado, comunidades locales y otros ANG, en planeación	x				x			
12.	Mecanismos o instrumentos de fomento a participación responsable para el turismo sostenible	x					x		
13.	Planes/programas de turismo en congruencia con metas del desarrollo sostenible	x				x			
14.	Congruencia de metas del desarrollo del turismo sostenible con recomendaciones internacionales	x				x			
15.	Involucramiento efectivo del sector privado, comunidades locales y otros actores implicados en logro de metas	x					x		

Nota: El número 1 equivale a un grado muy alto, mientras que 2, 3 y 4 a alto, medio y bajo, respectivamente

FUENTE: Elaboración propia

CUADRO XXIII

ELEMENTOS CONSIDERADOS PARA DETERMINAR EL NIVEL DE INVOLUCRAMIENTO DE FORMAS DE GOBERNANZA CON GOBIERNO EN PROCESOS DE COORDINACIÓN NO JERÁRQUICA PARA LA TRANSICIÓN DEL TURISMO EN ISLAS BALEARES, ESPAÑA Y QUINTANA ROO, MÉXICO

Elementos de valoración		Islas Baleares				Quintana Roo			
		1	2	3	4	1	2	3	4
1.	Existencia de estructuras para involucramiento de ANG implicados en el turismo	x				x			
2.	Pleno involucramiento en estructuras de la amplia gama de agentes implicados en el turismo	x					x		
3.	Operación formal de las estructuras	x				x			
4.	Capacidad de operación de estructuras de participación	x					x		
5.	Establecimiento de relaciones público- privadas	x					x		
6.	Atención de normas internacionales para el desarrollo de relaciones público- privadas	x					x		
7.	Relaciones público-privadas en congruencia con déficit de infraestructura gubernamental	x					x		
8.	Suficiencia de procesos legales para la provisión de seguridad e incentivos a inversores para el establecimiento de acuerdos público-privados	x				x			
9.	Relaciones público-privadas para la contribución al desarrollo sostenible y protección del entorno	x					x		
10.	Operación de redes informales en temas del desarrollo turístico	x					x		
11.	Mecanismos de fomento al desarrollo de buenas prácticas para redes u ONG	x					x		
12.	Proyectos de ayuda/fomento de organismos regionales, globales o internacionales a redes locales	x					x		

Nota: El número 1 equivale a un grado muy alto, mientras que 2, 3 y 4 a alto, medio y bajo, respectivamente

FUENTE: Elaboración propia

Finalmente, cabe indicar que la investigación asume un diseño que utiliza técnicas de recolección y análisis de datos, esencialmente cualitativos.

Por tanto, las fuentes de datos provienen fundamentalmente de organismos oficiales para ambos casos, centradas en leyes, normas, reglamentos, planes y programas, etc. de acceso público; informes de gobierno; información estadística generada por los Institutos Nacionales de Información estadística de uno y otro país, así como de información estadística generada por gobiernos locales y solo en caso necesario, de organismos privados, con objeto de asegurar la confiabilidad de la información. De esta forma, las técnicas de análisis empleadas corresponden al análisis documental y de datos estadísticos.

CAPÍTULO IV. LA GOBERNANZA DEL TURISMO: LOS CASOS DE ISLAS BALEARES Y QUINTANA ROO

Con base en la metodología descrita en el capítulo previo, el presente capítulo tiene por objeto desarrollar el análisis de los casos de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares y del Estado de Quintana Roo.

A tales efectos, las primeras líneas del capítulo se abocan a poner en contexto la dimensión turística que ambos casos adquieren, describiendo sus principales características, a manera de una breve introducción. Los apartados subsecuentes entran de lleno al análisis del comportamiento que presentan las variables explicativas cuya influencia sobre la transición del turismo se espera demostrar.

1. Contexto

Islas Baleares y Quintana Roo destacan en España y México, respectivamente, por ser los territorios en los que el turismo ha llegado a convertirse en la actividad que mayor aportación tiene para el conjunto de su economía –a nivel de comunidad autónoma en el caso de España o entidad federativa en el de México.

De acuerdo con el *Estudio del impacto económico del turismo sobre la economía y el empleo* (Impactur)⁸¹, el turismo es el sector principal de la economía de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares. Según estimaciones realizadas por Exceltur (2013), el peso del turismo en el PIB de la Comunidad no solo se ha mantenido sino que ha ido creciendo en los últimos años, desde el 42% que alcanzó en 2008, hasta el 45.5% en 2013.

⁸¹ Impactur es un estudio desarrollado por Exceltur- Alianza para la Excelencia Turística, que es una asociación sin ánimo de lucro, formada por 25 de las más relevantes empresas turísticas y de los subsectores de transporte aéreo, ferroviario, marítimo y terrestre, alojamiento, agencias de viaje y tour operadores, etc.

CUADRO XXIV
APORTACIÓN DEL TURISMO AL PIB Y AL EMPLEO DE ISLAS BALEARES. 2008-2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PIB TURÍSTICO (millones de euros corrientes)	11,403	10,735	10,481	11,184	11,216	11,857
Tasa de variación interanual	n.d.	-5,9	-2,4	6,7	0,3	5,7
Aportación del Turismo al PIB de Baleares	42,0%	41,3%	40,7%	43,1%	43,3%	45,5%
EMPLEO TURÍSTICO (miles de personas)	152,9	147,5	147,3	150,3	150,4	153,1
Tasa de variación interanual	n.d.	-3,5	-0,1	2,1	0,1	1,7
Aportación del turismo al empleo de Baleares	29,2%	30,0%	31,0%	32,4%	33,4%	34,8%

FUENTE: Elaboración propia, con base en indicadores generados por Exceltur, 2013

De conformidad con este estudio de Exceltur, Islas Baleares es la Comunidad que en 2013 presentó una mayor aportación del turismo al PIB, seguida por Canarias (31.2%), Comunidad Valenciana (12.6%), Andalucía (12.5%), Cantabria (10.7%), Galicia (10.6%), La Rioja y Región de Murcia (9.8%, respectivamente) y la Comunidad de Madrid (6.3%).

El Estado de Quintana Roo, México, presenta un comportamiento similar. De acuerdo con las estadísticas de turismo generadas con base en los Censos Económicos del INEGI de México, de 2004 y 2009, esta es la entidad en la que las actividades turísticas tienen una mayor contribución. La participación de las actividades turísticas al valor agregado censal bruto⁸², representó el 48.3% y el 46.4% en 2004 y 2009, respectivamente, mientras que el 44.6% y el 47.9 % del personal total ocupado para los mismos años.

CUADRO XXV
PARTICIPACIÓN DE LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS EN EL TOTAL DEL PERSONAL OCUPADO Y EN EL VALOR AGREGADO CENSAL BRUTO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EN 2003 Y 2008

Año	PERSONAL OCUPADO TOTAL			VALOR AGREGADO CENSAL BRUTO		
	TOTAL	TOTAL TURÍSTICO	PARTICIPACIÓN	TOTAL	TOTAL TURÍSTICO	PARTICIPACIÓN
			%	Miles de pesos		%
2003	216.564	96.577	44,6	29.173.935	14.097.536	48,3
2008	308.477	147.679	47,9	41.501.234	19.251.073	46,4

FUENTE: Elaboración propia, a partir de INEGI, Estadísticas de turismo con base en resultados de los Censos Económicos 2004 y 2009

⁸² El INEGI define el Valor Agregado Censal Bruto como el valor de la producción que se añade durante el proceso de trabajo, por la actividad creadora y de transformación del personal ocupado, el capital y la organización (factores de la producción), ejercida sobre los materiales que se consumen en la realización de la actividad económica. Para una ampliación, V. INEGI, 2005,

CUADRO XXVI

PARTICIPACIÓN DE LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS EN EL TOTAL DEL PERSONAL OCUPADO Y EN EL VALOR AGREGADO CENSAL BRUTO POR ENTIDAD FEDERATIVA EN 2003 Y 2008

Entidad federativa	2003						2008					
	PERSONAL OCUPADO TOTAL			VALOR AGREGADO CENSAL BRUTO			PERSONAL OCUPADO TOTAL			VALOR AGREGADO CENSAL BRUTO		
	TOTAL	TOTAL TURÍSTICO	PARTICIPACIÓN	TOTAL	TOTAL TURÍSTICO	PARTICIPACIÓN	TOTAL	TOTAL TURÍSTICO	PARTICIPACIÓN	TOTAL	TOTAL TURÍSTICO	PARTICIPACIÓN
	Miles de pesos			Miles de pesos			Miles de pesos			Miles de pesos		
			%			%			%			%
TOTAL NACIONAL	16.239.536	1.536.566	9,5	3.217.290.004	183.446.273	5,7	20.116.834	2.697.518	13,4	5.050.481.120	291.925.146	5,8
AGUASCALIENTES	202.009	24.889	12,3	30.196.498	2.045.262	6,8	242.706	16.685	6,9	46.776.061	1.106.697	2,4
BAJA CALIFORNIA	557.515	55.945	10,0	86.608.696	7.761.895	9,0	705.211	59.482	8,4	129.556.669	6.136.667	4,7
BAJA CALIFORNIA SUR	92.224	30.144	32,7	11.310.806	3.421.254	30,2	151.898	55.856	36,8	24.483.866	9.202.529	37,6
CAMPECHE	128.920	16.163	12,5	261.358.544	2.056.853	0,8	168.919	22.462	13,3	598.816.073	3.277.627	0,6
COAHUILA	551.108	57.699	10,5	91.226.791	5.788.146	6,3	606.815	85.413	14,1	157.073.842	8.780.675	5,6
COLIMA	93.621	19.202	20,5	11.896.716	1.730.438	14,5	128.913	29.253	22,7	22.195.273	2.240.793	10,1
CHIAPAS	302.120	36.306	12,0	74.769.898	2.408.836	3,2	411.997	55.129	13,4	152.425.793	3.476.232	2,3
CHIHUAHUA	707.514	36.881	5,2	116.205.943	4.290.276	3,7	786.758	111.601	14,2	139.976.230	11.136.333	8,0
DISTRITO FEDERAL	2.842.874	242.247	8,5	828.897.783	47.107.795	5,7	3.299.325	267.374	8,1	1.057.312.682	65.828.590	6,2
DURANGO	216.591	27.988	12,9	25.150.597	2.073.949	8,2	235.909	19.475	8,3	36.526.310	1.416.360	3,9
GUANAJUATO	731.350	85.729	11,7	103.321.400	7.405.632	7,2	907.930	84.743	9,3	152.384.080	6.274.814	4,1
GUERRERO	305.650	55.390	18,1	29.007.091	4.657.582	16,1	417.380	113.044	27,1	35.935.035	7.802.962	21,7
HIDALGO	243.974	27.417	11,2	38.045.716	2.135.608	5,6	333.317	61.701	18,5	57.500.663	3.597.677	6,3
JALISCO	1.219.494	90.220	7,4	167.765.112	10.762.691	6,4	1.489.145	307.005	20,6	241.755.740	28.138.243	11,6
MÉXICO	1.533.201	27.160	1,8	239.416.316	4.865.534	2,0	1.945.911	39.879	2,1	362.897.338	7.703.668	2,1
MICHOACÁN	466.512	48.311	10,4	55.494.894	3.716.072	6,7	608.175	93.256	15,3	67.056.807	5.278.088	7,9
MORELOS	230.715	49.123	21,3	32.200.720	2.898.424	9,0	306.274	73.551	24,0	39.790.722	4.838.987	12,2
NAYARIT	118.964	22.749	19,1	10.576.135	1.753.550	16,6	160.916	48.272	30,0	18.987.899	4.356.244	22,9
NUEVO LEÓN	1.008.854	27.309	2,7	234.244.410	6.042.727	2,6	1.234.008	83.447	6,8	351.749.596	18.373.986	5,2
OAXACA	302.860	35.173	11,6	38.150.592	2.872.722	7,5	405.228	81.536	20,1	36.000.990	4.169.807	11,6
PUEBLA	649.927	46.690	7,2	96.456.669	4.651.770	4,8	826.688	139.594	16,9	122.308.487	12.194.090	10,0
QUERÉTARO	277.336	21.612	7,8	48.878.322	2.713.381	5,6	382.688	65.383	17,1	88.528.233	6.926.429	7,8
QUINTANA ROO	216.564	96.577	44,6	29.173.935	14.097.536	48,3	308.477	147.679	47,9	41.501.234	19.251.073	46,4
SAN LUIS POTOSÍ	308.813	19.059	6,2	42.143.086	1.762.761	4,2	388.868	69.511	17,9	73.030.411	5.143.203	7,0
SINALOA	370.192	52.144	14,1	40.504.624	5.163.005	12,7	453.499	110.801	24,4	61.662.778	9.330.104	15,1
SONORA	444.677	33.011	7,4	62.686.612	4.137.557	6,6	571.754	102.353	17,9	122.958.445	8.353.159	6,8
TABASCO	211.734	26.652	12,6	137.180.122	3.094.522	2,3	266.557	41.029	15,4	292.609.109	3.567.305	1,2
TAMAULIPAS	589.207	83.077	14,1	104.072.484	8.695.067	8,4	685.425	45.451	6,6	155.202.555	6.152.189	4,0
TLAXCALA	125.008	9.573	7,7	15.143.744	843.196	5,6	168.938	16.915	10,0	23.154.577	770.446	3,3
VERACRUZ	738.647	91.836	12,4	107.448.491	9.054.003	8,4	946.428	186.928	19,8	267.508.723	12.519.234	4,7
YUCATÁN	313.892	21.619	6,9	32.198.660	2.211.628	6,9	396.409	39.974	10,1	44.713.336	3.233.226	7,2
ZACATECAS	137.469	18.671	13,6	15.558.597	1.226.601	7,9	174.368	22.736	13,0	28.101.563	1.347.709	4,8

FUENTE: Elaboración propia, a partir de INEGI, Estadísticas de turismo con base en resultados de los Censos Económicos 2004 y 2009

Se trata en esencia de dos territorios que aunque han experimentado trayectorias totalmente distintas en la dinámica del crecimiento y desarrollo de su actividad turística, actualmente están volcados prioritariamente al turismo. Asimismo, se trata de territorios que por la evolución que ha observado el comportamiento de su turismo, han venido impulsando formas y procesos de gobernanza, en forma deliberada o no, como un medio para elevar la capacidad competitiva de sus principales destinos turísticos, como son Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera, en Islas Baleares y Cancún, Riviera Maya, Cozumel e Islas Mujeres en Quintana Roo, como se describe a continuación.

2. El caso de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares

Inició su desarrollo turístico prácticamente desde los años sesenta, en que se puso en marcha la construcción y el inicio de operaciones de una gran parte de los establecimientos que hoy en día conforman su industria turística, llevándose a cabo en forma desordenada sin una planificación urbanística pormenorizada ni visión de largo plazo.

No es sino hasta la década de los años ochenta, coincidentemente con la delegación de competencias a las CCAA en materia turística, cuando comenzó a promoverse el ordenamiento de la actividad, generándose una enorme cantidad de normas que impulsaron una tendencia hacia la sobrerregulación de todo tipo de aspectos complementarios a la mera edificación, hasta que en la década de los años noventa queda concluida la primera Ley General de Turismo, vigente hasta prácticamente la primera década del presente siglo.

De acuerdo con los diagnósticos realizados por el gobierno de Baleares⁸³, esta dinámica de desarrollo trajo consigo serios problemas para la

⁸³ Una de las versiones oficiales que es esclarecedora, puede encontrarse en la Exposición de Motivos contenida en la Ley 8/2012, de 19 de julio del turismo de las Illes Balears, publicada en el Boletín Oficial de Islas Baleares N° 106, de 21 de julio de 2012.

modernización de la industria turística de la Comunidad, que a su vez incidieron en una sensible y gradual pérdida de la competitividad que había logrado consolidar Islas Baleares como destino turístico maduro.

En términos generales, se puede decir que el problema central de Baleares encontró como una de sus principales causas el impulso a estrategias de desarrollo que resultaron incompatibles o inconsistentes con el marco jurídico generado para el ordenamiento y promoción del turismo, como queda de manifiesto en el siguiente diagnóstico:

(...) parte de lo que ha constituido la oferta denominada complementaria o constituye la oferta de restauración y de ocio se encuentra atrapada por un ámbito normativo que no le permite emprender ninguna actuación rentable que pueda ser competitiva en los niveles de prestación de servicio que se exigen en el siglo XXI. Se puede decir que la gran problemática radica en la aplicación de la normativa actual en edificios y construcciones que no se construyeron para dar cumplimiento a la normativa vigente, y al mismo tiempo no se ha facilitado, por no haber pensado en términos de rentabilidad, la renovación completa o la reconversión de la planta de establecimientos de alojamiento turístico y del resto de establecimientos turísticos (Boletín Oficial de Islas Baleares Nº 106, p. 42)

Tal situación se vio particularmente agravada hacia la década de los años noventa, con la emergencia de otros destinos del entorno mediterráneo que, como Grecia, Croacia, Turquía y Marruecos, entre otros, tendieron a impulsar incentivos fiscales importantes para la inversión, modernización y mejoramiento de la calidad de su industria turística. Asimismo, por el control del mercado emisor, derivado en gran medida por la concentración de operadores turísticos en un reducido número de grupos a escala europea.

Frente a la disminución de inversiones derivada de una normativa de bajos incentivos y la acelerada pérdida de competitividad que redundó en una evidente baja de la calidad y el deterioro de imagen de la oferta turística de Islas Baleares, prácticamente desde la década de los años noventa se ha ido impulsando un progresivo replanteamiento del modelo de gestión del turismo, que ha venido abriendo paso hacia una nueva gobernanza

tendiente a favorecer el fortalecimiento del turismo como un pilar del desarrollo sostenible.

Dos ejemplos notables destacan en este sentido: el de Calvià y el de Platja o Playa de Palma, ambos ubicados en la Isla de Mallorca, que han empezado a arrojar experiencias por demás aleccionadoras para la transición del turismo en los términos en que se ha conceptualizado.

2.1 La experiencia del Municipio de Calvià

El inicio del desarrollo turístico de Calvià se inscribe en el primer auge del turismo internacional que experimenta España en los años sesenta, basando su modelo de desarrollo en una construcción masiva e intensiva de establecimientos turísticos, fundamentalmente de hospedaje, sin proporción con las condiciones locales y una explotación insostenible de sus recursos naturales, atendiendo fundamentalmente a necesidades de corto plazo impuestas por la demanda de servicios y el auge mismo de Calvià como destino turístico.

Desde entonces y prácticamente hasta entrada la década de los años ochenta, el municipio de Calvià desarrolló una oferta turística sustentada exclusivamente en el recurso de sol y playa, cuyas instalaciones y equipamientos, tanto públicos como privados, fueron degradándose progresivamente. Esta situación, aunada a un elevado grado de impacto ambiental de la actividad turística, particularmente en la zona costera, derivó en una consecuente pérdida de atractivo del municipio como destino turístico.

Como es de suponer, durante este trayecto la economía del municipio estuvo asentada única y exclusivamente en la industria turística, que al ser altamente estacional, empezó a repercutir en la economía y la sociedad del municipio, al ser totalmente dependientes de la afluencia cíclica del turismo.

Sin menoscabo a otros sucesos de relevancia, cabe decir que cuando menos todos estos hechos empezaron a configurar un escenario de crisis, frente a lo cual, al inicio de los años ochenta el Consejo Municipal de Calvià impulsó esfuerzos de inversión importantes para paliar la situación existente, así como para modernizar y diversificar la oferta turística, que fueron acompañados por la puesta en marcha de una política de planeación urbana, orientada a apoyar iniciativas turísticas, aunque con resultados de alcance muy limitado, considerando las grandes necesidades existentes de mejoramiento de la competitividad del destino turístico.

No obstante, prácticamente desde la década de los años noventa, los gobiernos local y autonómico emprendieron diversas actuaciones que han tendido a dar un giro de 180 grados en la gestión y desarrollo del turismo de Calvià, a partir de una voluntad expresa y su disposición para la coordinación y cooperación con los agentes gubernamentales y no gubernamentales implicados en el turismo de Calvià, que encuentran sus principales manifestaciones en los siguientes hechos:

a) La integración de Calvià a los Planes de Excelencia Turística (PET)⁸⁴

De hecho, fue Calvià el primer municipio en España en desarrollar la iniciativa de los PET, con una inversión de poco más de 9 millones de euros, estructurándose en torno a tres líneas estratégicas que incorporaron cada una de éstas diferentes actuaciones, entre otras, las siguientes:

⁸⁴ Los denominados PET surgen con el primer Plan Marco de Competitividad del Turismo Español conocido como FUTURES I y son los instrumentos desarrollados por el gobierno de España a partir de 1992 con fórmulas de colaboración entre las diferentes administraciones territoriales y el sector privado, con el objetivo de contrarrestar e invertir los elementos de obsolescencia detectados en importantes destinos maduros al inicio de los años noventa con repercusión en la rentabilidad, sostenibilidad y nivel de satisfacción de clientes. A través de los PET se ha buscado aumentar la calidad de los servicios turísticos del destino; mejorar el medio urbano y natural del municipio; ampliar y mejorar la oferta complementaria de servicios; crear nuevos productos, así como sensibilizar e implicar a la población y agentes locales en una cultura de calidad. Para una ampliación, V. Beas Secall, 2012

- Construcción de infraestructuras básicas y esponjamiento de zonas saturadas, mediante la regeneración de playas, remodelación de los paseos marítimos de Santa Ponça y Palmanova, remodelación de calles, señalización, mejora de la red de alcantarillado y agua potable y eliminación de edificios obsoletos situados en la costa.
 - Cooperación, cohesión social y participación ciudadana, mediante acciones orientadas al fomento y establecimiento de acuerdos entre las diferentes administraciones, agentes sociales y empresarios
 - Mejoramiento de la calidad, promoción y profesionalismo, que permitieron actuaciones para afrontar el problema de estacionalidad. Ejemplo de estas son los productos diseñados “Calvià, el invierno Europeo” y el “Mallorca Calvià Club”; la creación de una página web de información turística, así como el Instituto de Formación y Ocupación de Calvià (IFOC), fundado para mejorar la articulación entre formación profesional y la demanda de lugares de trabajo
- b) La puesta en marcha de la Agenda 21, con base en la estrategia que en 1994 plantea el Ayuntamiento de Calvià encaminada a impulsar el desarrollo turístico y local a través de esta herramienta, que propone la reorientación del desarrollo económico y social hacia nuevos criterios basados en la sostenibilidad, siguiendo las recomendaciones derivadas de la Cumbre de Río y consistentemente con los principios de sostenibilidad de la Unión Europea.

La instrumentación de este proyecto supuso un proceso de negociación amplio entre las autoridades del Ayuntamiento de Calvià con las de los gobiernos de España y de la Comunidad Autónoma de Baleares, que culminan con la firma de un Convenio de colaboración entre el entonces Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, el Gobierno Balear y el Ayuntamiento para el desarrollo de la Agenda 21 Local.

Con esta acción, también se lleva a la práctica una experiencia piloto de desarrollo sostenible en destinos maduros del Mediterráneo, inscrita en los objetivos del programa de la Comisión Europea denominado “Grupo de ciudades Europeas hacia la sostenibilidad”. Así, en 1996 se produce la adhesión de Calvià a la Carta de Ciudades Europeas hacia la sostenibilidad (Carta de Aalborg) y a nivel municipal se adopta el compromiso político de ejecución de la Agenda 21 Local, iniciando con ello las primeras actuaciones de difusión y participación. Cabe indicar que en 2004 el Ayuntamiento de Calvià firmó su adhesión a los Compromisos de Aalborg (Calvià +10), renovando de esta manera su compromiso internacional para el desarrollo de políticas locales sostenibles⁸⁵

En 1998, en el marco del Foro Asesor de Ciudadanos, quedó elaborado un conjunto de diez líneas de acción y cuarenta iniciativas para ser revisadas y evaluadas cada tres años para el control de avances, siendo éstas las siguientes⁸⁶:

1. Contención de la presión humana, limitación del crecimiento y rehabilitación integral del territorio y su litoral
2. Favorecimiento a la integración, convivencia y calidad de vida de la población residente
3. Preservación del patrimonio natural terrestre y marítimo e impulso a la creación de una ecotasa turístico-regional con destino ambiental
4. Recuperación del patrimonio histórico, cultural y natural

⁸⁵ Resultado de esos compromisos, desde el año 2007 el Ayuntamiento de Calvià cuenta con la Oficina Calvià por el Clima, establecida con el objetivo de coordinar las actuaciones relacionadas con el medioambiente y la sostenibilidad, convirtiéndose en una herramienta de planificación municipal que aborda la lucha contra el cambio climático de forma integral y transversal.

⁸⁶ Los avances obtenidos fueron dados a conocer ampliamente para su evaluación. Para una ampliación, Cfr. Resultados publicados en “Agenda Local 21. Foro ciudadano. 18 de enero 2005”, del Observatorio del Ayuntamiento de Calvià

5. Impulso a la rehabilitación integral de los núcleos de población residenciales y turísticos.
6. Mejoramiento de Calvià como destino turístico, mediante la sustitución del crecimiento por calidad sostenible, elevación del gasto por visitante y equilibrio a la temporada turística.
7. Mejoramiento del transporte público y favorecimiento a los desplazamientos peatonales y en bicicleta entre y en el interior de los núcleos de población.
8. Introducción de gestión sostenible en los sectores ambientales clave: agua, energía y residuos.
9. Inversión en recursos humanos y del conocimiento, dinamización y diversificación del sistema económico.
10. Innovación del gobierno municipal y ampliación de la capacidad de inversión público-privada concertada.

Tanto con el Programa de Excelencia como con la Agenda 21, hacia el inicio del presente siglo Calvià experimenta el comienzo de un proceso de transformación significativa, que entre otros aspectos no menos relevantes, ha supuesto lo siguiente:

- Demolición de 12 edificios de la zona costera y la rehabilitación de las zonas de costa bajo el principio de ecología urbana
- Desclasificación de 1.350 hectáreas de suelo urbano y la revisión del Plan General bajo criterios de sostenibilidad, contribuyendo a la no edificación de 40 mil plazas previstas
- Mejoramiento de las políticas de recogida selectiva de residuos y reciclaje, ahorro de agua potable y reutilización de aguas depuradas. Con ello se logró la ampliación de las instalaciones de depuración de aguas para su reutilización e instalación de redes de aguas grises en las nuevas obras municipales

- Aplicación de medidas de ahorro energético en edificios y alumbrado públicos. Asimismo, realización de campañas de sensibilización y educación ambiental, destacando las orientadas al ahorro de agua potable y el apoyo a programas de reducción de pérdidas de redes
- Fomento a la formación orientada a nuevas fuentes de empleo a partir de la diversificación de la actividad y el medio ambiente
- Aplicación de medidas de desestacionalización turística y de formación turístico/ambiental.
- Reorganización del municipio y de sus servicios para el cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad. Asimismo, la creación de la Oficina del Defensor del Ciudadano y del Turista
- Desarrollo de obras, como la del Paseo Calvià, que reconvirtió una carretera en paseo peatonal y parque lineal; remodelación de espacios costeros y fachadas marítimas; creación de Áreas de Rehabilitación Integral
- Fomento a la construcción y adquisición de viviendas protegidas

Sin menoscabo al cúmulo de resultados notables obtenidos en este trayecto⁸⁷, cabe decir que los esfuerzos de coordinación y colaboración han permanecido, propiciando su continuidad.

De hecho, desde finales de la década pasada se ha venido impulsando una nueva fase de desarrollo turístico, que no solo pretende la prolongación y profundización de las actuaciones para la revitalización de la industria turística, con base en las exigencias ambientales, sociales y económicas que se perfilan para las primeras décadas del presente siglo, sino también avanzar hacia un concepto integral susceptible de armonizar las necesidades del desarrollo urbano con el turismo en una visión de largo plazo.

⁸⁷ Para una ampliación de la historia y el seguimiento de los resultados obtenidos como Mejores Prácticas, en el Programa Local de Agenda 21, V. *Agenda 21 Local para Calvià: desarrollo sostenible en un municipio turístico (España)*, disponible en <http://habitat.aq.upm.es/bpes/onu98/bp438.html>. Asimismo, para una ampliación de la Agenda 21 en Europa, V. Consejo de Europa, 2000

Así parece demostrarlo la primera fase del Plan de Rehabilitación Integral de las Zonas Turísticas de Calvià (PRIZTC), puesta en marcha en agosto de 2012, cuyo objetivo es definir el marco estratégico de actuaciones y proyectos para favorecer la mejora de las zonas turísticas maduras del municipio.

Un aspecto de relevancia de este Plan es la iniciativa de compatibilizar y adaptar las estrategias de desarrollo turístico y urbano, mediante la modificación de aspectos puntuales del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), vigente en Calvià desde julio de 2000, en congruencia con el Plan Territorial Insular de Mallorca aprobado en junio de 2009, que está sustentado en el principio de desarrollo territorial en forma sostenible.

Un ejemplo de la magnitud de este esfuerzo de compatibilización y adaptación, es el hecho de que para la Modificación Puntual del PGOU y la primera Fase del PRIZTC, se han considerado 6 leyes correspondientes a la legislación urbanística y territorial del Estado; 15 de la Legislación urbanística y territorial autonómica; 22 de la legislación sectorial del Estado y 23 de la sectorial autonómica; así como el Plan Territorial de la Isla de Mallorca, 3 instrumentos de planeación urbanística y 11 de planeación sectorial⁸⁸.

Se trata en esencia de un documento urbanístico que plantea respuestas integrales, sobre diagnósticos profusamente estructurados, a escenarios de reconversión turística sostenible, incorporando y actualizando los criterios y objetivos definidos para la planeación tanto territorial y urbanística como en la turística que están vigentes.

De manera resumida, se puede decir que el PRIZTC plantea un nuevo paradigma de valoración integral del territorio, en el cual, se de mayor protagonismo al paisaje natural y rural del municipio frente al de costa, con lo cual se busca reforzar un modelo alternativo al turismo de masas basado

⁸⁸ En la Memoria de avance de la Modificación Puntual del PGOU del Municipio de Calvià quedan identificadas cada una de las leyes e instrumentos de planeación considerados. Para una ampliación, V. Ayuntamiento de Calvià, 2013

en el recurso de sol y playa, flexibilizar la oferta de servicios, desestacionalizar la actividad turística y dotar a la vez de una nueva identidad a las zonas turísticas de Calvià.

Dada la trayectoria seguida y los alcances que se proponen para el PRIZTC, es posible considerar a Calvià como una experiencia en la que claramente se ha ido configurando una gobernanza, que tiende a fortalecer el turismo como un pilar del desarrollo sostenible.

En su primera etapa, que podría ubicarse en las dos décadas pasadas, esta experiencia muestra cómo la transición del turismo se ha planteado como una meta colectiva, hecho que se ha visto favorecido por la integración de una estructura de incentivos:

Por un lado y la más evidente, la necesidad inaplazable de participar y cooperar en el impulso de un nuevo modelo de desarrollo turístico, a la que se enfrentaron los agentes implicados en la producción del turismo, tanto gubernamentales como no gubernamentales, al ser ellos mismos los afectados por los impactos que en la economía, medio ambiente y sociedad, generó una dinámica de desarrollo desordenado que potenció los efectos negativos del turismo, al grado de configurar un escenario de crisis en un territorio cuya población es totalmente dependiente del turismo.

Por otro, el proceso de fortalecimiento institucional que soporta la actuación del gobierno autonómico pero también del local, que gradualmente ha ido tomando lugar.

En este hecho se han conjugado dos elementos de importancia.

En un primer plano, la delegación de competencias exclusivas en materia de turismo a las CCAA, al establecer las bases jurídicas para que el gobierno autonómico balear interviniera en la ordenación de la actividad.

Así lo ejemplifica la emisión de leyes y normas de carácter vinculante, que si bien abrieron paso a una sobrerregulación de la actividad, dotaron a las

autoridades de los recursos institucionales para empezar a limitar la sobreexplotación de recursos de los sistemas natural y urbano por parte de los agentes implicados en la actividad de aquellos, particularmente sobre bienes de uso común y renglones que se diagnosticaron como principales motores de los efectos indeseables del turismo.

Pero también es claro cómo gradualmente se ha ido favoreciendo no sólo el fortalecimiento de las autoridades locales, sino también la participación en los procesos de formulación de políticas públicas de los agentes gubernamentales y no gubernamentales implicados en el turismo.

Con respecto a las autoridades locales, es claro también cómo a lo largo de los últimos años han asumido un mayor protagonismo para conducir la dinámica del desarrollo turístico, poniendo en valor su papel en la coordinación no jerárquica de los diferentes agentes gubernamentales y no gubernamentales implicados en la actividad.

A través de ello, por ejemplo, se está dando un paso particularmente importante para superar los problemas que ha generado la sobrerregulación existente para el desarrollo. De ahí uno de los aspectos de trascendencia del planteamiento de Modificación Puntual del Programa General de Ordenación Urbana (PGOU), pues trata de armonizar y compatibilizar las estrategias de desarrollo urbanístico y turístico en favor de la sostenibilidad del desarrollo municipal.

Pero también, está favoreciendo la implicación directa de los prestadores de servicios y ciudadanía en las decisiones y actuaciones para el desarrollo del nuevo modelo turístico que se ha venido impulsando desde prácticamente los años noventa.

Así ha quedado demostrado en las actuaciones del Plan de Excelencia Turística, la implementación de la Agenda 21 y en la formulación de la primera fase del PRIZTC, que claramente han establecido como un factor de

éxito la implicación y consenso de las diferentes instancias involucradas en el turismo.

2.1 La experiencia de la Playa de Palma (PdP)

La Playa de Palma⁸⁹, caracterizado como un destino turístico vinculado al paisaje natural costero mediterráneo, toma auge de manera vertiginosa también en los años 60 y principios de los setenta, convirtiéndose en uno de tantos ejemplos que se presentan en el ámbito mundial, en donde el turismo, lejos de aportar hechos de valor al proceso de desarrollo urbano, propicia la desaparición de espacios y recursos, de fundamental importancia no solo para el fomento de la actividad turística, sino para el desarrollo mismo de la localidad.

En los diferentes diagnósticos que han sido realizados por organismos de la más diversa índole, existe coincidencia en señalar que lo anteriormente referido se tradujo, a través del tiempo, en una sobreexplotación de los sistemas naturales y urbanos, la ausencia de espacios libres, en problemas de estacionamiento o aparcamiento, la existencia de infraestructuras obsoletas y en mal funcionamiento, el declive de precios, en esquemas de movilidad inadecuados, la mezcla de la vivienda de trabajadores con los establecimientos de alojamiento turístico, así como en una oferta comercial caracterizada por un número excesivo de locales con instalaciones en progresivo deterioro, además de una falta de renovación de edificios que han sido catalogados como inadecuados para la vida urbana y también para el ocio y recreación, por mencionar tan solo algunos⁹⁰.

Entre las repercusiones que trajo consigo este fenómeno, destaca la importante caída de la inversión privada, que desplaza la localización de sus

⁸⁹ Geográficamente, la Playa se extiende en la zona costera de los municipios de Palma de Mallorca -en donde se concentra mayormente el desarrollo turístico- y de Lluçmajor. Colinda por el suroeste con el Municipio de Calvià

⁹⁰ Para una ampliación, consúltense los diagnósticos contenidos en el Plan de Reconversión Integral (PRI), en LAND Urbanisme, 2012

empresas hacia otros destinos más rentables, dando inicio así a una evidente pérdida de competitividad en el mercado, que convierte a la Playa de Palma en una zona turística madura, ambientalmente desvalorizada y amenazada fuertemente por el declive.

Frente a tales circunstancias, hacia la segunda mitad de la década pasada, el gobierno balear emprende una serie de medidas para reconvertir integralmente esta zona turística. Dichas medidas inician formalmente en febrero de 2004 con el establecimiento de un Convenio Marco suscrito por el hoy Ministerio de Industria, Energía y Turismo, la Comunidad Autónoma de Islas Baleares, el Consejo Insular de Mallorca, así como de los Ayuntamientos de Palma y de Lluçmajor.

Dicho Convenio cristaliza en la creación, en diciembre de ese mismo año, del *Consorcio para la Mejora y Embellecimiento de la Playa de Palma*, que establece como finalidad de constitución, el gestionar la colaboración económica, técnica y administrativa de las entidades participantes y como objeto, la mejora y el embellecimiento de la Playa de Palma, a través de la ejecución de proyectos determinados anualmente, promoviendo la puesta en marcha de un Plan de Renovación Turística de la PdP, basado en los estudios realizados por la Consejería de Turismo y conducentes a realizar una intervención integral de la PdP.

Sin embargo, este proyecto de embellecimiento experimenta un cambio radical, en el momento en que se decide trascender el carácter inicialmente turístico y ampliar su impacto hacia una revalorización integral de todo el espacio que ocupa la PdP, atendiendo a las necesidades presentes y futuras del conjunto de su actividad económica, la sostenibilidad del destino y freno al cambio climático, así como la mejora de las condiciones de vida, bienestar y trabajo de la población residente.

De acuerdo con sus Estatutos⁹¹, se le asignó al Consorcio llevar a cabo la mejora de la ordenación turística; la planificación del territorio para favorecer la sostenibilidad; actuaciones de esponjamiento urbano para el mejoramiento de la rentabilidad del sector turismo; la mejora del medio urbano y natural de la zona turística; la optimización de la gestión de los recursos naturales y culturales; la creación y mejora de la oferta complementaria de ocio, especialmente lo que permita potenciar los productos turísticos asociados al patrimonio natural y cultural de la zona.

Debido a la importancia de esta iniciativa y la insuficiencia legislativa para operar un proyecto de tal magnitud, en marzo de 2007 dichas instancias gubernamentales firman un nuevo Convenio, a través del cual se establecen las bases para modificar la naturaleza jurídica de dicho Consorcio, transformándolo en un consorcio urbanístico, con lo que adopta un carácter de órgano de gestión y con capacidad para la integración de las políticas de las Administraciones públicas integrantes.

Asimismo, se le dotan de todas las facultades urbanísticas de planeamiento y ejecución que no tuvieran un carácter intransferible conforme a la legislación, así como de las atribuciones necesarias para el cumplimiento de su objeto⁹².

En uno de los intentos gubernamentales más claros para sustentar la propuesta del nuevo desarrollo y la capacidad de operación de este Consorcio, se emite la *Ley 8/2010, de 27 de julio, de medidas para la revalorización integral de la Playa de Palma*, instrumento jurídico que junto con el Plan de Acción Integral (PAI), el denominado Master Plan y el Plan de Reconversión Integral (PRI) de PdP que se refiere más adelante, constituyen el más sólido sostén para asegurar la viabilidad de esta iniciativa de reconversión al corto, mediano y largo plazos.

⁹¹ Para una revisión detallada de los Estatutos, V, Boletín Oficial de Islas Baleares (BOIB) del 29 de enero de 2005

⁹² Para una ampliación de las facultades que fueron atribuidas al consorcio urbanístico, V. BOE del 6 de octubre de 2007.

Los aspectos de relevancia que se identifican en esta Ley son varios, entre los que conviene destacar los siguientes para los fines que persigue la investigación:

- Tanto la revalorización como la rehabilitación del destino se reconocen como objeto de interés público
- Se institucionaliza la figura del Consorcio, al quedar reconocido como una entidad con personalidad jurídica propia y naturaleza pública para actuar bajo principios de máxima coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno que le conforman. Asimismo, se le atribuye una serie de facultades tanto para el diseño y formulación, como para la ejecución del proyecto, quedando claramente delimitados sus ámbitos de intervención
- Queda reconocido el denominado Plan de reconversión como un instrumento de ordenación no solo turística, sino también urbanística y medioambiental, de ámbito supramunicipal y de carácter transversal por su incidencia en los instrumentos de ordenación y planeación, tanto territoriales o urbanísticos como turísticos y medioambientales.

Es decir, reafirma un concepto de actuación integral donde el desarrollo del turismo ya no queda como un compartimento estanco o aislado o sujeto a políticas delimitadas por fronteras político administrativas y sectoriales.

- Asegura la viabilidad de instrumentación del Plan frente a una profusa normativa estatal, comunitaria y local urbanística, territorial y sectorial, al establecer que el Plan puede regular de manera diferente a la establecida en la legislación o en el instrumento de ordenamiento, en renglones expresamente establecidos de importancia (coeficiente de edificabilidad; clasificación de suelos de zonas identificadas; operaciones de esponjamiento y renovación, instalación de equipamientos e

infraestructuras energéticas alternativas, densidad de plazas turísticas, etc.)

- Se reconoce explícitamente la gobernanza como uno de los siete objetivos centrales que servirán para orientar las estrategias locales encaminadas al cambio del modelo existente de producción y consumo de suelo, energía, edificación, de movilidad y transporte urbano, de carga ambiental, así como de impacto climático tanto local como global.

Por lo que concierne al Plan de Acción Integral (PAI), cabe decir que este documento establece como meta de esta iniciativa la revalorización general de la PdP, planteando 7 estrategias, 30 objetivos, 29 programas y 98 acciones específicas, así como un sistema de 29 indicadores para la evaluación y control de avances y resultados con un horizonte de corto plazo (2015), mediano (2020) y largo plazo (2050)⁹³.

Son varios los aspectos novedosos que introduce este Plan y que permiten suponer que avanzan consistentemente hacia una transición del turismo en los términos que se ha conceptualizado, considerando cuando menos lo siguiente:

- El PAI se desarrolla a través del Consorcio, figura relevante porque viene a concretar el acuerdo de coordinar los recursos y esfuerzos de los diferentes órdenes de gobierno, bajo el reconocimiento de que el turismo es la actividad en torno a la cual es posible detonar el desarrollo sostenible, en un territorio en el que una planeación insuficiente y un crecimiento desordenado de la actividad potenciaron los efectos indeseables del turismo.

A guisa de ejemplo, baste considerar que desde su creación, las instancias involucradas acordaron que para la financiación e inicio de las actividades del Consorcio, las diferentes partes debería aportar

⁹³ Para una revisión puntual de los contenidos de las estrategias, programas, acciones e indicadores, V. Consorci Platja Palma

recursos, fijándose una aportación total de 2,660 millones de euros para el ejercicio 2004-2005, distribuido en aportaciones de un millón del entonces Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, un millón de la Consejería de Turismo de la CA de Islas Baleares, 60 mil al Consejo Insular de Mallorca, y 300 mil por cada uno de los Ayuntamientos de Palma y Lluçmajor⁹⁴.

- El PAI se ha estructurado como un sistema coordinado de acciones público- privadas, articuladas con base en el establecimiento de una meta colectiva: transformar integralmente el destino turístico de PdP, creando un modelo de turismo de éxito en el horizonte 2020-2050 que permita recuperar valor, competitividad y sostenibilidad a una zona turística madura.

Este hecho adquiere particular relevancia, debido a que entre las previsiones de este Plan⁹⁵, se plantean dilemas de fuerte impacto, como la rehabilitación integral frente a obra nueva, la reducción de plazas turísticas frente al crecimiento inmobiliario, o el ahorro frente al consumo ilimitado, la neutralidad del carbono, etc.

En esencia, el Plan plantea la reducción significativa del número de las plazas de alojamiento con dificultades de adaptación, con el fin de mejorar ostensiblemente la oferta media para beneficiar al conjunto del destino, de la rentabilidad de las empresas y la mejora del empleo.

Asimismo, una serie de medidas para la adaptación y resiliencia del destino frente al cambio climático y que resultan costosas, como aquellas que se encaminan al compromiso de conseguir al final del proceso cero emisiones de CO₂ y un sistema basado en su totalidad en las energías renovables; sistemas de gestión de agua de bajo impacto y de residuos con escenario 0 a vertedero; rehabilitación integral de la planta hotelera, etc.

⁹⁴ Para una ampliación, V. BOE del 6 de octubre de 2007

⁹⁵ Para una información puntual de los diferentes programas y acciones previstas, V. Consorci Platja Palma, Plan de Acción Integral, 2011, pp- 84-127

Aunado a lo anterior, cabe indicar que de acuerdo con lo indicado en el PAI, prácticamente el 90% de la inversión está dedicada al nuevo planteamiento urbanístico, la rehabilitación de edificios, la construcción de nuevos elementos y la redefinición de servicios urbanos de acuerdo a criterios ecológicos y tecnológicos.

De esta inversión, el 35% se estima que será realizada por parte de las Administraciones y otros agentes públicos implicados, mientras el 65% restante por agentes privados.

- El PAI introduce de manera totalmente novedosa, el tema de la gobernanza, que explícitamente se maneja como una de las 7 estrategias previstas por el Plan, proponiendo un modelo sustentado en lo que puede caracterizarse como ejes rectores:

a) Consenso político, acuerdo institucional y compromiso empresarial, sindical y cívico

Con esto se busca hacer factible las inversiones e iniciativas requeridas por el Proyecto, así como facilitar la transición de un estado de obsolescencia a otro de éxito, prosperidad y cohesión social. Propone en este sentido un pacto de las organizaciones políticas para asegurar la fortaleza del proyecto y su continuidad independientemente del cambio del signo de gobierno. Así, se proponen líneas de iniciativas y actuaciones en los siguientes ámbitos:

Normativo y legislativo, para la aprobación de las leyes urbanísticas y fiscales previstas por unanimidad o mayoría calificada; la creación de entes gestores de la inversión pública con participación pública-privada con máxima transparencia y eficiencia.

Empresarial y laboral, fortaleciendo los entes gestores privados cooperativos para el funcionamiento del destino con participación pública y seguimiento de todos los sectores implicados; creación de soportes técnicos especializados, administrativos y financieros a los procesos de transformación de las empresas y estímulo a la

concertación empresarial y sindical para la mejora de la calificación profesional, el empleo de calidad y estabilidad laboral.

Cívico, con el establecimiento de compromisos del rendimiento de cuentas público en forma periódica; la creación de plataformas de participación ciudadana para el seguimiento de las inversiones, iniciativas y proyectos; y la creación de soportes técnicos especializados, administrativos y financieros a los procesos de transformación de los edificios de viviendas residenciales

b) Proceso de participación activo, con sistemas estables de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas

Aquí se propone la creación de espacios de debate y propuesta que posibiliten capacidad para influir en la toma de decisiones, en la ejecución y en la evaluación de las políticas público-privadas.

Además de las acciones emprendidas de consulta y opinión para la elaboración del Proyecto (V. Consorci Platja Palma, 2011:134), se han previsto actuaciones orientadas a lograr la participación no sólo en el origen del proyecto, sino para asegurar una estructura estable de consenso cívico en el proceso de transformación del destino.

En este sentido destaca el denominado Foro de Entidades y Ciudadanía, configurado como órgano consultivo y participativo en el proceso de ejecución del proyecto, estableciéndose como sus objetivos el fomentar la participación e implicación de la sociedad; constituir un espacio de seguimiento, consulta y colaboración con el Consorcio; fomentar el desarrollo de una sociedad civil dinámica y participativa; facilitar el trabajo de equipos técnicos y configurar un proceso de cambio cultural.

Otros instrumentos considerados son la integración de un grupo de expertos y profesionales; la Mesa de Experiencia Turística, y el Rendimiento de cuentas anual y en forma pública.

c) Sistema de comunicación e información dirigido a todos los segmentos implicados

A través de ello, se pretende no sólo propiciar transparencia en el proceso de ejecución, sino la participación de los actores implicados en las decisiones y ejecución del proyecto.

En tal sentido el PAI prevé acciones que van desde la presentación del Plan a nivel local, autonómico, nacional e internacional; de documentos técnicos, memorias específicas, boletines informativos, etc.

d) Estructura organizativa e instrumentos para la gestión del proyecto

Aquí, el modelo de gobernanza que se propone avanza a la atención de un aspecto central, que es la gestión del proyecto.

Este renglón resulta particularmente importante no solamente por los desafíos que imponen las importantes transformaciones previstas en el PAI, sino también porque aproxima, cuando menos, los elementos básicos que deben guiar la instrumentación del modelo de gobernanza que se propone.

Dado lo anterior, llaman la atención los siguientes planteamientos existentes en las líneas de acción establecidas en los contenidos de esta estrategia:

Se propone un esquema de gestión que permita no solo fortalecer sino flexibilizar el funcionamiento del Consorcio, a través de posibles representaciones complementarias.

Se prevé en este sentido que el Consorcio pueda contar con una estructura para dar cabida a los sistemas de participación del empresariado y de actores sociales, contando adicionalmente con un equipo ejecutivo para actuar por áreas de gestión (cooperación institucional, gestión técnica, urbanística, energía, etc.). Incluso, se

abre la posibilidad para contar con una agencia pública-privada para la gestión turística del destino.

Asimismo, se plantea la necesidad de diseñar instrumentos operativos para responder a las necesidades del proyecto a través de la cooperación, de fundamental importancia para la gestión medioambiental, programas laborales y sociales (empleo, formación, PYMES, redes sociales); servicios públicos básicos (seguridad y limpieza); gestión urbanística y del suelo, energías renovables, agua, edificación y movilidad, etc.

Finalmente, cabe decir que el Plan de Reconversión Integral (PRI) ya fue desarrollado y sometido a la opinión, consulta y ajuste de las partes involucradas, habiendo sido aprobado en abril de 2015 por el Consejo Insular de Mallorca, cuyo acuerdo de aprobación definitiva fue publicado en el Boletín Oficial de Islas Baleares el 25 de mayo de este mismo año.

La trascendencia de este hecho radica en que el PRI es el documento base urbanístico sobre el cual se llevará a cabo la transformación física y funcional de la Playa de Palma. Por esta razón, este documento aporta toda la cobertura legal y dota de los derechos urbanísticos correspondientes al PAI.

Cabe señalar que el aspecto legal de este documento resulta particularmente importante, porque supone ante todo la conciliación de toda la normativa existente para dar viabilidad al proyecto y la seguridad jurídica requerida para toda la transformación de los servicios públicos y privados previstos, así como el desarrollo mismo de la localidad con sus correspondientes impactos en términos ambientales, económicos y sociales.

A guisa de ejemplo y de conformidad con lo establecido en el informe de avance presentado en julio de 2012, el PRI consideró tres ordenamientos jurídicos de la legislación urbanística y territorial estatal; 19 de la

legislación urbanística y territorial autonómica; 26 de la legislación sectorial estatal; así como 18 de la legislación sectorial autonómica⁹⁶.

Finalmente, cabe decir que más allá de estas y otras importantes experiencias que han arrojado los proyectos de reconversión y ordenación de Calvià y la Playa de Palma, el gobierno Balear ha dado un paso más, con la expedición en 2012 de la Ley de Turismo de aplicación para la Comunidad Autónoma⁹⁷.

En esta nueva Ley se pone un particular énfasis en la ordenación de la oferta turística, explicitándose su importancia y alcance como planes directores sectoriales para la regulación de la planeación, ejecución y gestión de los sistemas generales de las infraestructuras, equipamientos, servicios y actividades de explotación de recursos en materia de ordenación turística.

Se confirma así la importancia de los denominados Planes de Intervención en Ámbitos Turísticos (PIAT), como los instrumentos que se consideran apropiados para tales fines. De igual forma, en esta nueva Ley se destaca la necesidad de que los PIAT estén absolutamente coordinados con los planes territoriales insulares, considerándose como la base para establecer un Plan Integral para toda la comunidad, debiendo confluir las acciones que se desarrollen en materia de territorio, producto, calidad, inteligencia de mercados, promoción y formación. Con ello, se confirma también a los Consejos Insulares como los entes encargados de la elaboración y aprobación de éstos.

Otro elemento innovador de esta Ley es la introducción de la figura de Mesa Municipal de Turismo, que tiene por objeto la coordinación, consulta y asesoramiento de los distintos municipios de la Comunidad Autónoma, a fin

⁹⁶ Todos los elementos que involucra la reconversión integral pueden ser consultados y revisados en el Informe de Avance del PRI de julio de 2012, así como en el *Boletín Oficial de Islas Baleares* N° 76 del 21 de mayo de 2015, en el cual se incluyen las prescripciones puntuales al PRI

⁹⁷ Para una ampliación, V., BOE, 8/08/2012

de lograr la aplicación uniforme de las normas y eliminar la inseguridad jurídica en el sector.

3. El caso del Estado de Quintana Roo

La trayectoria de desarrollo turístico en este territorio es diametralmente distinta al caso anterior, pues el de Quintana Roo se trata de un desarrollo turístico relativamente reciente —o al menos posterior a de Islas Baleares— impulsado prácticamente a instancias del propio Gobierno Federal.

Desde el punto de vista turístico, la historia de Quintana Roo despunta en la década de los años setenta con el desarrollo de Cancún, cuyo efecto demostración como experiencia exitosa, ha dado pauta a la emergencia y/o fortalecimiento de otros destinos emblemáticos del Estado, entre los que destacan el corredor turístico de Riviera Maya, así como Cozumel e Isla Mujeres, siendo estos dos últimos parte de la zona insular del Estado⁹⁸.

Un primer punto a considerar es que el surgimiento del desarrollo turístico de Quintana Roo está asociado al viraje que el Gobierno Federal da a las intervenciones que en el campo de turismo había tenido hasta la década de los años sesenta.

Este hecho encuentra expresión, primeramente, en el reconocimiento público que la Presidencia de la República hace en 1968, en el sentido de que las divisas generadas por vía del turismo podrían representar en el futuro una fuente de ingresos para el país tan importante como el petróleo.

Consistente con ello, delega al Banco central de México (BM) la determinación de los criterios de política para seleccionar los enclaves físicos susceptibles de detonar la actividad turística; crea asimismo tanto el Fondo de Promoción e Infraestructura Turística (Infratur) en 1969, como un

⁹⁸ Tanto Cozumel como Isla Mujeres contaban ya con actividad turística antes del surgimiento de Cancún. Sin embargo, su auge como destinos turísticos ha estado indisolublemente vinculado al florecimiento de Cancún.

fideicomiso del BM para llevar a cabo un Programa Integral de Centros Turísticos.

Aunado a lo anterior y ya entrada la década de los años setenta, decide crear la Secretaría de Turismo (Sectur) y el Fondo Nacional de Turismo (Fonatur), mismo que absorbe algunas funciones y sustituye al Infratur y al Fondo de Garantía y Fomento de Turismo (Fogatur)⁹⁹.

Más allá del plano discursivo, con estas intervenciones el gobierno federal da así en los hechos un reconocimiento amplio al turismo como una actividad de relevancia para el país, habida cuenta el auge y éxito que la actividad turística logra tener hasta ese momento, particularmente en destinos de playa claramente consolidados de fama mundial, caracterizados por ser grandes receptores de turismo internacional y nacional, pero que hacia esos momentos empiezan a presentar sus primeros signos de agotamiento, como en el caso de Acapulco y Puerto Vallarta, con patrones de desarrollo desordenado y carentes de planeación, relativamente similares a los de Calvià y Playa de Mallorca.

Como parte de esta nueva política de turismo, el Gobierno Federal decide llevar a cabo la creación y el desarrollo de cinco enclaves o territorios turísticos, a través del Infratur/Fonatur, bajo el concepto y denominación de Centros Integralmente Planeados (CIP), siendo el más emblemático el de Cancún¹⁰⁰.

⁹⁹ Se crea por decreto presidencial en 1956 con el objeto de otorgar créditos para estimular la inversión turística nacional

¹⁰⁰ Además de Cancún, que fue el primero de ellos, los otros proyectos son el de Ixtapa-Zihuatanejo, en el estado de Guerrero; Loreto y San José del Cabo, en el sur de la península de Baja California; y Huatulco, en el estado de Oaxaca. Cabe decir que al igual que Cancún, los destinos de Loreto y San José del Cabo fueron seleccionados en un territorio federal. De hecho, Quintana Roo y Baja California Sur eran los dos únicos territorios federales existentes en esos momentos en la república mexicana, adquiriendo el estatus constitucional de Estados libres y soberanos hasta el inicio de los años setenta. Por su parte, Ixtapa y Huatulco, se ubican en dos estados del pacífico que han sido caracterizados tradicionalmente por estar entre los que mayor nivel de retraso y pobreza presentan en el conjunto del país, incluso con serios problemas de carácter político, como en el estado de Guerrero, que en esos momento presenciaba incluso un movimiento de carácter guerrillero.

Este hecho vino a representar una intervención federal sin precedentes en la historia del turismo mexicano, dado que tuvo por objeto dar impulso y rescatar zonas altamente deprimidas carentes de opciones, a través del turismo, a partir de prácticamente cero condiciones de infraestructura para el desarrollo de la actividad, en un esfuerzo evidente de planeación para detonar el desarrollo¹⁰¹.

Cabe decir que Cancún fue edificado desde 1970, en un área con asentamientos humanos reducidos a una escasísima población de 150 habitantes, cuya actividad productiva más relevante estaba centrada en la recolección de chicle, que se embarcaba a la isla de Cozumel para su exportación al extranjero; asimismo, ubicada en un territorio federal carente en esos momentos de autoridades estatales y municipales, pues no es sino hasta 1974 cuando Quintana Roo adquiere el estatus de Estado libre y soberano de la Federación, posibilitando que en abril de 1975 se creara por mandato constitucional el municipio de Benito Juárez, en donde se ubica la localidad de Cancún, cuya población hacia esos momentos había alcanzado ya los 15 mil habitantes.

Para dar inicio al desarrollo de Cancún, tanto el Banco de México como el Infratur integraron un Plan Maestro de Desarrollo a largo plazo (1970-1995), con tres objetivos centrales: la captación de divisas para apoyar el proceso de industrialización del país; la creación de empleo, así como el fomento al desarrollo de nuevas actividades agropecuarias e industriales en la región para cubrir la demanda de insumos que generaría la nueva zona turística.

Asimismo, la estrategia de desarrollo se orientó a crear tres cuestiones básicas: una zona hotelera cuya planeación permitiera toda la infraestructura y servicios de la más alta calidad; una centro urbano que dispusiera de todos los servicios para asegurar la mayor calidad de vida de

¹⁰¹ De acuerdo con Dávila López, dicha iniciativa toma como supuesto la teoría del desarrollo polarizado, conocida también como polos de desarrollo, que apuesta por la reactivación de regiones a partir de una práctica económica catalizadora que ha de servir de atracción a muchas otras.

su población, así como un aeropuerto internacional dotado de la tecnología requerida por la transportación aérea, susceptible de convertirse en uno de los más importantes del Caribe.

Para 1974 se pone en operación el primer hotel en la zona de playa y las primeras avenidas de la futura ciudad. De acuerdo con Dávila López, el proyecto para la población se desarrolló a partir de un esquema de grandes manzanas, entre Puerto Juárez y el Ejido de Bonfil, mismo éste que se crea en el marco del proceso de reforma agraria que sigue el Gobierno federal con el objetivo de suministrar productos agrícolas al nuevo proyecto turístico.

En ese mismo año se crea el Fonatur, en el marco de la Ley Federal de Fomento al Turismo (*DOF* de enero 28 de 1974) y se le asignan, entre otras funciones no menos relevantes, operar el Plan Maestro de Desarrollo de Cancún, que servirá de antecedente para futuros planes y programas de desarrollo estatal y municipal.

Durante ese período se logra desarrollar una infraestructura de servicios y equipamiento de calidad; asimismo, la concurrencia de las inversiones necesarias para detonar el crecimiento de la actividad turística en Cancún, que pasa a convertirse en una ciudad moderna y en el centro turístico mexicano de playa de mayor reconocimiento a nivel mundial hacia finales del siglo pasado.

Pero también este hecho trajo consigo la expansión del desarrollo turístico hacia otras localidades del Estado, que han visto en el turismo una opción de crecimiento y desarrollo económico.

En esencia, el turismo marca un “antes y un después” en el Estado, al detonar un período de crecimiento económico y de mejorías insospechadas para su sociedad. De hecho, de acuerdo con el Índice de Desarrollo

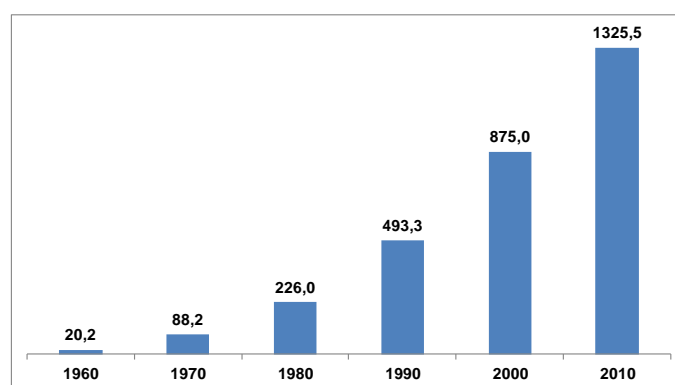
Humano¹⁰², Quintana Roo ha presentado valores superiores al promedio nacional, manteniendo la 12ª posición en los registros de 2008, 2010 y 2012.

A pesar de los incuestionables beneficios que para la entidad ha traído consigo el turismo, también se puede establecer que en torno a él se han articulado en paralelo problemas ambientales, urbanos y sociales, que han inducido al desarrollo de intervenciones gubernamentales importantes prácticamente desde la década pasada.

Entre los principales factores desencadenantes de estos problemas, destaca el crecimiento demográfico explosivo que ha vivido Quintana Roo a partir de los años ochenta, motivado por el efecto migratorio que desencadenó el turismo.

Baste considerar que de acuerdo con los censos de población y vivienda del INEGI, el entonces Territorio Federal de Quintana Roo, registró en 1970 poco mas de 88 mil 150 personas, cifra que ascendió a 226 mil personas en tan solo una década, hasta llegar a poco más de un millón 325 mil personas, según el último censo de 2010.

GRAFICO II
POBLACIÓN TOTAL DE QUINTANA ROO 1960-2010
(miles de personas)



FUENTE: Elaboración propia, con base en Censos de Población y Vivienda 1970-2000 del INEGI

¹⁰² El índice sintetiza el avance obtenido en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: posibilidad de gozar de una vida larga y saludable, la de educación y el acceso a recursos para gozar de una vida digna. En México el índice se desarrolla mediante la coordinación del Gobierno Federal y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Para una ampliación, V. índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México (PNUD, 2015)

De acuerdo con el INEGI, en el período 1970-1980 la tasa de crecimiento anual del estado alcanzó su valor máximo, registrando el 9.52%, cuyo crecimiento, de haber continuado con ese ritmo, se hubiera duplicado en tan solo ocho años.

El factor de mayor incidencia que explica este fenómeno, es la migración de otros estados de la República mexicana hacia los cuatro municipios del norte de la entidad (Benito Juárez, Solidaridad, Isla Mujeres, Cozumel) y el de Tulum, ubicado en la zona central del Estado.

Así, mientras que en el país el monto poblacional se incrementó anualmente en 2 habitantes por cada 100 en promedio durante el período, en Quintana Roo la proporción ascendió a 6, aunque la tasa de crecimiento empezó a descender a partir de los años noventa, producto fundamentalmente de la disminución de la natalidad, hasta alcanzar el 4.1% durante 2000-2010.

A este crecimiento cabe agregar el fenómeno de concentración poblacional, fundamentalmente en las zonas de desarrollo turístico, siendo el municipio más poblado el de Benito Juárez (661.176 personas)¹⁰³, seguido por el de Solidaridad (159.310)¹⁰⁴, Cozumel (79.535), Tulum (28.263) e Islas Mujeres (16.203), que en conjunto, representan el 71.11% de la población total del Estado, de acuerdo con los datos que arroja el Censo de Población y Vivienda de 2010.

Un dato a considerar a este respecto, es que esta zona, junto con las áreas costeras del municipio de Lázaro Cárdenas, configura la región del estado que concentra el 90% de la infraestructura turística de Quintana Roo¹⁰⁵.

¹⁰³ De acuerdo con el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población Cancún 2014-2030, se estima que la población crezca a un millón en 2020 y supere el millón y medio de habitantes en el 2030

¹⁰⁴ En el Municipio de Solidaridad se concentra la mayor parte del desarrollo del corredor turístico Riviera Maya, el que abarca también el municipio de Tulum

¹⁰⁵ Para una ampliación, V. Programa Subregional de Desarrollo Urbano de la Región Caribe Norte 2010 y el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población Cancún 2014-2030

La dinámica demográfica que configuró el vertiginoso éxito económico y turístico, también ha tendido a generar en las ciudades de Cancún, Playa del Carmen (cabecera municipal de Solidaridad), Cozumel y Tulum, principalmente, mayores necesidades de infraestructura, equipamiento, vivienda, servicios básicos y espacios para la convivencia social, disminuyendo las posibilidades para un desarrollo sostenible y mejores niveles de bienestar para la población. Asimismo, ha suscitado cinturones de pobreza, el crecimiento desordenado, insuficiencia de áreas verdes, contaminación del suelo, subsuelo y acuíferos, afectación del paisaje, etc.

Baste decir que de acuerdo con el diagnóstico presentado por el gobierno del Estado en el Programa de Desarrollo de Quintana Roo 2011-2016, esta dinámica de crecimiento urbano y social ha propiciado una población numerosa, que carece de recursos económicos suficientes para acceder al mercado formal de suelo y vivienda, fomentando la informalidad e ilegalidad de la tenencia de la tierra, además de dificultar un desarrollo territorial ordenado.

Lo anterior ha contribuido en parte para un número creciente de asentamientos irregulares, con construcciones realizadas al margen de las normativas existentes, con viviendas precarias sin infraestructura, equipamiento y servicios básicos.

De hecho, el mismo Programa de Desarrollo estatal reconoce 67 asentamientos irregulares en la ciudad de Cancún y 37 en la zona continental de Isla Mujeres, sobre los cuales se estima que tan solo en estos municipios, alrededor de 160 mil habitantes (24% de la población de ambos territorios) no cuentan con certeza jurídica sobre el patrimonio y presenten una baja calidad de vida.

Frente a este panorama, es del todo evidente que quedaron rebasados con creces los esfuerzos de planeación del ámbito federal desarrollados en un inicio para el proyecto del CIP de Cancún, y que la estructura institucional del gobierno del Estado de Quintana Roo, articulada en gran medida gracias

al turismo, ha sido insuficiente para gestionar con eficiencia y eficacia el desarrollo de la entidad.

Lo anterior, sobre todo si se asume que las competencias en materia de planeación le fueron delegadas décadas atrás al gobierno del Estado y que los problemas asociados al crecimiento de Cancún han tendido a replicarse, particularmente en los destinos que surgieron posteriormente a él y que están demostrando ser tan o más dinámicos que Cancún, como aquellos que conforman el corredor turístico de la Riviera Maya.

No obstante, conviene indicar que de acuerdo con la investigación realizada, existen evidencias de que los actores implicados en el turismo del Estado han empezado a emprender una serie de actuaciones que han buscado generar, con mayor o menor grado de éxito y efectividad, alternativas de solución a los problemas sociales, ambientales y urbanos asociados al vertiginoso crecimiento del turismo de masas de los principales destinos del Estado.

Esto ha supuesto tomar una posición frente al impacto negativo que todos estos tienen para la competitividad de la actividad¹⁰⁶ y las consecuencias que una pérdida de ésta puede traer consigo, en una entidad que no sólo ha crecido y se ha desarrollado gracias al turismo, sino que al día de hoy continua siendo altamente dependiente de esta actividad.

Desde nuestro punto de vista, algunas de esas actuaciones pueden ser vistas como ejemplos de medidas que avanzan hacia una transición del turismo en los términos en que la hemos conceptualizado, aunque como se refiere más

¹⁰⁶ De acuerdo con el *Destinations Scorecard* de la revista *National Geographic Traveler* de 2005, en el que expertos evaluaron 115 destinos turísticos del mundo en cuanto a su sustentabilidad, el Caribe mexicano ocupó el 106 lugar, al obtener 46 puntos de 100 posibles.

Para el 2009, la misma revista calificó a la Riviera Maya con 44 puntos sobre 100, ubicándola en el grupo de destinos que se encuentran con graves presiones pero que están trabajando para su recuperación. Para una ampliación, V., ERM, 2005 y *National Geographic Traveler*, Novembrer/december 2009

adelante, existen notables diferencias con respecto a las experiencias tenidas en Islas Baleares.

Al menos, así parecen confirmarlo algunos hechos que dan expresión a esas actuaciones y que se analizan a continuación.

- a) Instrumentación de procesos tendientes al fortalecimiento de la capacidad de gestión de las autoridades de turismo de los niveles de gobierno estatal y municipal, con base en las modificaciones a la Ley de Turismo de Quintana Roo¹⁰⁷. Para la gobernanza del turismo, estas modificaciones resultan importantes por varias razones:

Comparativamente con las legislaciones previas, se da alta prioridad a la coordinación de facultades concurrentes/coincidentes previstas en la Ley General de Turismo, al delimitarse las atribuciones de la Secretaría de Turismo del Estado para la coordinación horizontal con las otras dependencias del ejecutivo estatal en materia de turismo, lo que contribuye en la atención de los problemas comunes que inciden en la actividad.

Si bien la Ley General de Turismo prevé facultades concurrentes, no es sino hasta esta modificación de la Ley estatal cuando se explicita en qué términos deben desarrollarse en la esfera de actuación del gobierno del Estado. Aunque con ello se da un paso importante, puesto que fortalece la capacidad institucional de la Sectur estatal, también debe reconocerse que el alcance de su actuación queda expresamente acotado en renglones fundamentales para el turismo.

Así puede observarse en el Cuadro XXVII que se presenta más abajo, en el que se han puesto intencionalmente en cursivas aquellas atribuciones en las que se aprecia una incidencia relativa en la formulación de políticas de turismo.

¹⁰⁷ Queda publicada en el *Periódico Oficial* del Estado de Quintana Roo el 28 de junio de 2010, haciéndose modificaciones puntuales posteriores, que pueden ser revisadas en la Ley publicada en el *Periódico Oficial* del Estado del 19 de diciembre de 2014

Adquiere importancia en este sentido la previsión que hace la nueva Ley para la integración de una Comisión Ejecutiva de Turismo de carácter intersecretarial, con el fin de atender y resolver temas de turismo relacionados con la competencia de dos o más entidades o dependencias de la Administración Pública estatal y fungir como órgano de consulta.

De acuerdo con la Ley, esta Comisión debe estar presidida por el titular de la Sectur de Quintana Roo e integrada por los titulares de las Secretarías y entidades, pudiendo contar con la participación de las principales organizaciones sectoriales, instituciones educativas y representantes de los sectores social y privado, pero únicamente con derecho a voz sin voto.

CUADRO XXVII
PRINCIPALES ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE TURISMO (SECTUR) DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

Materia	Alcance de la atribución
Migración	<i>Remitir opinión</i> a Sectur del gobierno federal en asuntos que impacten al turismo
Transportación	<i>Participar</i> con la Secretaría de Infraestructura y Transporte (del Estado) en la determinación de necesidades de vías de comunicación que aseguren el acceso y conexión de sitios turísticos <i>Colaborar</i> con la misma dependencia en la identificación de necesidades de señalización en vías estatales de acceso a Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable y en zonas de competencia local
Medio ambiente	Coordinar con la dependencia competente en desarrollo urbano y medio ambiente, la instrumentación de programas y medidas para la preservación de recursos naturales, prevención de la contaminación, ordenación y limpieza de playas, promoción del turismo de naturaleza y bajo impacto y mejoramiento ambiental de actividades e instalaciones turísticas.
Desarrollo económico	Promover y fomentar en forma coordinada con las dependencias competentes del Estado, la inversión de capitales nacionales y extranjeros, en proyectos de desarrollo y establecimiento de servicios turísticos <i>Coadyuvar</i> con la Secretaría de Desarrollo Económico en acciones que fortalezcan y promuevan las MIPYMES Impulsar ante autoridades de los tres niveles de gobierno competentes la instrumentación de mecanismos y programas de facilitación para creación y apertura de negocios y empresas en zonas turísticas del Estado
Seguridad Pública	Analizar y coadyuvar con la Secretaría de Seguridad Pública, en los casos “en que se determine que sea necesaria la protección de la integridad física de los turistas”
Trabajo	<i>Colaborar</i> con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el desarrollo de programas de fomento al empleo turístico, así como de capacitación y profesionalización de la actividad turística
Educación	Promover y fomentar con la Secretaría de Educación y Cultura de Q. Roo la investigación, educación y cultura turística

FUENTE: Elaboración propia, con base en artículo 9 de la Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo del 19 de diciembre de 2014

Una reforma que puede considerarse más importante aún, es el mayor protagonismo que se da a los entes municipales, mediante la ampliación de sus atribuciones en materia turística, revalorizándose su papel para el desarrollo.

De hecho, hasta la Ley de 1998 solo se contemplaba a los municipios catalogados como “turísticos”, mientras que la ley vigente extiende las atribuciones a todos los de la entidad.

Asimismo, solo se preveía que la Sectur estatal establecería acuerdos de coordinación con dichos municipios para que estos asumieran algunas funciones del turismo, como la elaboración de los programas municipales de turismo, la promoción y coordinación de obras de servicios públicos, etc.

Con la Ley vigente, las atribuciones se encaminan a que estos tengan roles específicos en la formulación de política, la planeación, programación y operación de la actividad, permitiendo con ello una mayor capacidad directiva en la gestión del turismo.

Sin embargo, resulta importante destacar que a pesar que esta Ley se emitió desde 2010, en la investigación realizada se pudo detectar lo siguiente:

- Solo el Ayuntamiento de Cozumel ha elaborado un programa específico para el turismo de largo plazo¹⁰⁸, en forma independiente al Plan Municipal de Desarrollo¹⁰⁹, que considera también el tema del turismo. Un aspecto de relevancia en su formulación es el involucramiento de lo que se denomina “red de actores”, conformado por más de 60 personas de instituciones públicas y privadas y sociedad civil.

¹⁰⁸ Para una ampliación, V. Plan Estratégico de Turismo Sustentable Isla Cozumel 2012-2032

¹⁰⁹ *Cfr.* Plan Municipal de Desarrollo, 2013-2016 del Municipio de Cozumel

Asimismo, publicó un Reglamento específico de Turismo derivado de la modificación de la Ley de Turismo de Quintana Roo¹¹⁰. Lo que llama la atención en este instrumento es que a pesar que la Ley estatal otorga un mayor protagonismo a los entes municipales, las atribuciones previstas en el Reglamento están totalmente limitadas a cuestiones prácticamente operativas, como “*forjar proyectos y programas*” de conservación y aprovechamiento de recursos y atractivos; orientar y atender turistas; suministro de capacitación a prestadores de servicios, etc.

- En el caso del municipio de Benito Juárez, no se localizó programa alguno de turismo que como tal haya sido elaborado por el Ayuntamiento, a pesar a la importancia que Cancún tiene para la entidad.

El turismo solo es abordado en el marco del Plan Municipal de Desarrollo 2013-2016, sin una definición clara de lo que es la política de turismo en el ámbito local, ya que únicamente contiene una serie de actuaciones que pueden ser calificadas como menores en función de la magnitud de los problemas que, como se refirió previamente, presenta el turismo en este ámbito territorial.

Al igual que Cozumel, el Ayuntamiento ya expidió el Reglamento de Turismo conforme a la Ley vigente. El en caso de Benito Juárez, el Reglamento no explicita las atribuciones del Ayuntamiento en materia turística, pues solo en su artículo 1 se indica que corresponde al Presidente Municipal, a través de la Dirección de Turismo Municipal, la aplicación del Reglamento. Asimismo, se observa una actuación regulatoria de las autoridades municipales más en términos operativos que para la formulación política.

¹¹⁰ V, Reglamento de Turismo del Municipio de Cozumel, Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del estado el 11 de abril de 2012

- El municipio de Solidaridad es el único que ha publicado el Reglamento de Turismo en congruencia con el articulado de la Ley Estatal¹¹¹, con lo que estipula claramente atribuciones explícitas para la formulación, conducción y evaluación de la política turística y de la planeación y programación de la actividad. No obstante y tal vez por lo reciente de la expedición del Reglamento, no se identificó programa alguno específico de turismo para el municipio, lo cual resulta cuestionable dada la dimensión que el desarrollo turístico ha alcanzado en el corredor Riviera Maya, cuyos principales destinos están concentrados en este municipio.

Cierto es que con antelación se han desarrollado programas para el Corredor Cancún- Tulum. Sin embargo, el marco actual de atribuciones otorga una mayor capacidad institucional a las autoridades de turismo locales para propiciar su actualización o en su caso, evitar traslapes competenciales o la profundización de las acciones de coordinación interinstitucional para maximizar las posibilidades del desarrollo.

- Por lo que concierne al Municipio de Tulum, en 2013 emprendió acciones con el Fonatur para desarrollar el Programa de Desarrollo Turístico del Municipio de Tulum, con la previsión de acciones a corto (2016), a mediano (2022) y largo plazo (2035), teniendo por objetivo general la definición de estrategias, acciones e inversiones para el impulso y detonación de productos que complementen la oferta turística de la localidad, bajo criterios de conservación, mejoramiento ordenado y rescate del medio ambiente en entornos naturales y urbanos.

Otro aspecto a considerar en la nueva Ley, es que introduce un capítulo específico para que se elabore y expida un Programa de Ordenamiento Turístico del Territorio del Estado.

¹¹¹ Para una ampliación, V., Reglamento de Turismo del Municipio de Solidaridad, publicado en el Periódico Oficial del Estado de junio 11 de 2015

La trascendencia de esto no es menor, pues la Ley prevé que a través de este instrumento se propongan los criterios para la determinación de los planes o programas de desarrollo urbano, así como del uso del suelo, a fin de preservar los recursos naturales y aprovechar de manera ordenada y sustentable los recursos turísticos, definiendo los lineamientos para su ejecución, seguimiento, evaluación y modificación.

Cabe decir que consistentemente con lo estipulado en la nueva Ley, en las estrategias del Programa de Desarrollo de mediano plazo del Estado 2011-2016 queda prevista ya la elaboración del Programa de Ordenamiento Turístico del Territorio del estado.

Lo anterior toma relevancia, puesto que sienta las bases para fortalecer a la Secretaría de Turismo del Estado en los procesos de toma de decisiones y para que cuente con las atribuciones que le permitan coordinar la participación de las instancias involucradas, en la formulación de las políticas con incidencia en el turismo.

Esto podría contribuir a superar el papel totalmente marginal que ha tenido la Secretaría de Turismo estatal en el ordenamiento del territorio, cuya responsabilidad ha recaído en otras dependencias y entidades del Ejecutivo local, a pesar de la importancia que el turismo ha tenido.

Finalmente, cabe decir que la Ley mantiene la figura del Consejo Consultivo como órgano colegiado para la formulación de las estrategias y acciones de coordinación de las dependencias y entidades de la Administración estatal, para el desarrollo integral de la actividad turística, cuya presidencia recae en el titular del Ejecutivo del Estado y en el que participan el titular de la Sectur y presidentes municipales del Estado.

Un punto importante a destacar es que aunque prevé la posibilidad de intervención de otros actores gubernamentales y no gubernamentales

implicados en el turismo, la Ley expresamente indica que solo tendrán derecho a voz pero sin voto.

- b) Integración de planes y/o programas de ordenamiento urbano y ecológico en los principales destinos turísticos del Estado.

En materia ecológica, el gobierno federal ha emprendido actuaciones particularmente importantes para el estado de Quintana Roo, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), que adquieren particular relevancia para el desarrollo del turismo de la entidad, asumiendo los serios impactos que en el entorno ha producido esta actividad.

CUADRO XXVIII
ORDENAMIENTOS ECOLÓGICOS EXPEDIDOS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO
DURANTE 2001-2014

Documento	Fecha de expedición
1. Decreto por el que se expide el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región denominada Corredor Cancún- Tulum	16-11-2001
2. Decreto del Ordenamiento Ecológico Territorial de la Zona Costera de la Reserva de la Biósfera Sian Ka'an	14-05-2002
3. Decreto por el que se establece el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región de Laguna de Bacalar	15-03-2005
4. Decreto por el cual se establece el Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Benito Juárez	30-03-2005
5. Decreto mediante el cual se reforma el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región Costa Maya	31-10-2006
6. Decreto mediante el cual se establecen las reglas de aplicación del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región denominada Corredor Cancún- Tulum	19-12-2006
7. Decreto del Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Isla Mujeres	09-04-2008
8. Decreto del Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Cozumel	21-10-2008
9. Decreto mediante el cual se establece el Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Solidaridad	25-05-2009
10. Modificación del Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Cozumel	21-12-2011
11. Acuerdo por el que se expide la parte marina del Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Golfo de México y Mar Caribe y se da a conocer la parte regional del propio programa	24-11-2012
12. Decreto por el cual se modifica el Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Benito Juárez	27-02-2014

FUENTE: Elaboración propia

Cabe indicar que todos estos ordenamientos -salvo en el caso del de Costa Maya- cuentan ya con estrategias y criterios de mitigación o adaptación al cambio climático.

Asimismo, todos cuentan –excepción hecha del programa marino y regional del Golfo de México y Mar Caribe- con una bitácora ambiental, que es el registro de carácter público a través del cual es posible conocer los avances del proceso de ordenamiento ecológico, rendir cuentas del proceso, simplificar la gestión de los proyectos de desarrollo, así como evaluar el cumplimiento y efectividad de los lineamientos y estrategias ecológicas, etc.

Aunados a estos ordenamientos, también se han emprendido acciones para el ordenamiento del territorio, a través de programas de desarrollo urbano.

Destaca al respecto el caso de Cancún, con la reciente elaboración del denominado *Programa de Desarrollo Urbano del Centro de población de Cancún, Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo (2014-2030)*, en adelante PDUCP Cancún 2014-2030, en respuesta al Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable del Municipio de Benito Juárez, mismo este último a través del cual quedó reducida la superficie del centro urbano de población de Cancún que estaba estipulada desde 1993¹¹².

Son varios los aspectos de relevancia de PDUCP Cancún, entre los que destacan los siguientes:

¹¹² El límite del centro de población de Cancún planteado en 1993 contemplaba una superficie estimada en poco menos de 82 mil ha. Debido al crecimiento alcanzado y los problemas asociados a él, el Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Benito Juárez de 2013, estipula una reducción en su ámbito de aplicación en 38,000 ha., que corresponde al 41.6% de dicha superficie, para conformar un polígono a ser regulado por el Programa de Ordenamiento Ecológico Local. Ello supone un avance para dar congruencia a las diferentes disposiciones que en la materia se han venido generando, más como paliativos a los problemas que han venido surgiendo, que como una estrategia de planeación a largo plazo. Para una ampliación del tema, V. el diagnóstico contenido en el PDUCP Cancún 2014-2030

- Es un instrumento de planeación de largo plazo elaborado con una amplia participación de organismos gubernamentales de los tres niveles de gobierno -principalmente a instancias de las dependencias públicas del orden federal y estatal, encargadas del desarrollo urbano y medio ambiente- y no gubernamentales, siendo sometido a procesos de consenso amplio para su emisión.
- Su estructuración está sustentada en la metodología del Enfoque Marco Lógico, que desde la década pasada viene impulsando el gobierno de México para homogenizar la evaluación de la programación sectorial. Su objetivo es ordenar y regular el proceso de desarrollo urbano de la ciudad de Cancún; establecer las bases para las acciones de mejoramiento, conservación y crecimiento y definir los usos y destinos de suelo, así como las áreas destinadas a su crecimiento, con la finalidad de lograr el desarrollo sustentable y mejorar el nivel de vida de la población.
- Plantea por primera vez un esquema de planeación de largo plazo y una política claramente definida de desarrollo urbano sostenible del centro de población, para dotarle de viabilidad controlando o revirtiendo los serios problemas que presenta en la actualidad.

Dicho esquema está sustentado en seis estrategias que para su instrumentación considera 102 proyectos¹¹³.

En materia de desarrollo urbano, estos proyectos están orientados a la creación, ampliación y modernización de la infraestructura básica y prestación de servicios, la imagen y el entorno urbano. Los proyectos de desarrollo económico, enfoca sus acciones a la generación de productos que permitan aprovechar las condiciones geográficas y culturales de la zona, y en cuanto a medio ambiente, se

¹¹³ Dichos proyectos son para la prevención de inundaciones, preservación de áreas verdes, vialidad de la zona hotelera, infraestructura, transporte público, preservación del paisaje público (playas y laguna), movilidad de la zona centro, atención a zonas marginadas, movilidad, áreas verdes, infraestructura y equipamiento. Para una ampliación, V. PDUCP, pp. 154-159

destinan a obras para el uso racional de recursos naturales, así como la protección y conservación del medio ambiente bajo criterios de sostenibilidad.

Para el financiamiento de estos proyectos se han considerado once programas del gobierno federal y se ha propuesto que el nivel de gobierno estatal participe en el financiamiento a través de fondos provenientes de diversas entidades locales.

Entre otros beneficios notorios del PDCUP, destaca que permitirá normar los usos de suelo conforme a los programas parciales; guarda congruencia con el Programa Ecológico local para el respecto y observancia de Áreas Naturales Protegidas. Asimismo, fija un techo máximo normativo de 46 mil 098 cuartos en la zona hotelera, con base en los estudios emitidos por prestadores de servicios de infraestructura, como la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado, Comisión Federal de Electricidad y el organismo descentralizado Solución Integral de residuos Sólidos.

Desde nuestro punto de vista, el PDUCP Cancún 2014-2030 representa un esfuerzo de planeación trascendente y un instrumento de incuestionable utilidad, puesto que establece las bases para dar respuestas consistentes a los problemas de vivienda, asentamientos irregulares, de agua, desechos, contaminación, etc., que ha traído consigo el desarrollo turístico de Cancún.

Aunque sin duda el PDUCP viene a representar un instrumento de incuestionable utilidad, también pueden observarse ciertas debilidades que podrían restar eficacia en la gestión para lograr los resultados que se esperan tener, con implicaciones para el turismo.

Una de estos puede ser la forma en que se pretende resolver el tema de usos de suelo, sobre todo si se considera que la responsabilidad de otorgamientos de permisos ha recaído en el municipio y no

necesariamente ha demostrado estar capacitado en cuanto la magnitud que adquiere una decisión en la asignación para el desarrollo sustentable y por algunas razones, no ha cumplido cabalmente con lo establecido en los planes establecidos, realizando concesiones que han llegado a convertirse en norma. Asimismo, los períodos de tres años para los cuales fueron electas sus autoridades, no garantiza su total involucramiento, lo cual induce a considerar necesariamente en actuaciones que fortalezcan la responsabilidad que comparten los niveles de gobierno involucrados en la regulación del uso del suelo en función de sus implicaciones para el ordenamiento sustentable del territorio, así como aquellas actuaciones que aseguren un seguimiento y evaluación de resultados.

Por otra parte, resulta notable que no exista consideración alguna ni a la Ley General de Turismo ni a las leyes locales en la materia.

Tampoco se pudo identificar una vinculación con los instrumentos de programación sectorial del turismo. De hecho, solo al nivel de la estrategia de desarrollo económico, se realiza tan solo una referencia, al proponerse la formulación de un programa de desarrollo turístico para la ciudad de Cancún.

Lo anterior, evidencia una vez más el rol marginal y puede dar cuenta de una debilidad que en los hechos siguen teniendo las instituciones gubernamentales de turismo en la formulación política, pero también, la ausencia de una definición clara de la política turística que conjugue los esfuerzos del desarrollo.

La relevancia que esto adquiere no es menor, puesto que puede poner en cuestión la iniciativa formulada en la nueva Ley de Turismo estatal y en el Programa de Desarrollo del Estado, que son consistentes con la Ley General de Turismo, para establecer el referido Programa de Ordenamiento Turístico del Territorio del estado, habida cuenta los problemas que puede implicar la conciliación de criterios, estrategias y

acciones, particularmente en un destino que, como Cancún, empresarios de grandes consorcios hoteleros se han distinguido por la poca colaboración que tienen para enfrentar los efectos indeseables que el turismo de masas ha traído consigo.

Otro aspecto a destacar, es la ausencia de medidas que induzcan la colaboración público-privada en los proyectos considerados, pues al menos en lo que se estipula en el mismo PDUCP¹¹⁴, todos los proyectos serán financiados con fondos del gobierno federal; más aún, solo se sugiere que el gobierno del estado participe en la financiación a través de algunas de sus entidades, pero no existe involucramiento alguno de la iniciativa privada, a pesar de que será uno de los principales beneficiarios de estos proyectos, que buscan en muchos sentidos resolver los problemas que inciden en la competitividad de Cancún como destino turístico.

Finalmente, cabe señalar que aunado a estos programas, también se han emprendido una serie de actuaciones orientadas a la protección del territorio, paisaje y medio ambiente.

Aunque pueden ubicarse algunas medidas tomadas en la materia desde los años noventa, es fundamentalmente desde la década pasada cuando se empiezan a intensificar las actuaciones, en un esfuerzo por regular los impactos del turismo en estos renglones, conforme a la distribución de competencias existente en el orden federal y estatal y en fechas más recientes, en la esfera municipal.

Ello ha empezado a repercutir, como se ha indicado, para que la planeación territorial sea diseñada con base en los criterios establecidos en los ordenamientos ecológicos, con algunos resultados notables, entre los que pueden distinguirse aquellos que son de cobertura estatal y de cobertura local.

¹¹⁴ Cf. PDUCP Cancún 2014-2030, pp. 160-161

Así, por ejemplo, Quintana Roo es pionero en este campo, al ser el primer estado de la República mexicana que decretó los dos primeros ordenamientos ecológicos, dirigidos al sistema lagunar de Nichupté (Cancún) en 1994 y posteriormente al Corredor Cancún- Tulum, publicando en 2005 el Primer Ordenamiento Ecológico local destinado al municipio de Benito Juárez¹¹⁵.

De acuerdo con la Agenda de Competitividad de Cancún (Sectur, 2013) se han decretado 8 Programas de Ordenamiento Ecológico en 7 de los 10 municipios que integran Quintana Roo. Con estas actuaciones se ha buscado fortalecer la gestión municipal y la vinculación de estos instrumentos con los programas de desarrollo urbano, pues éstos son los que regulan los usos de suelo fuera de los centros de población.

Por otra parte, cabe decir que el Estado tiene una tasa alta de deforestación ocasionada principalmente por cambios de uso de suelo; pérdida de biodiversidad por incendios forestales; contaminación de suelo y agua por la presencia de asentamientos irregulares; falta de infraestructura en áreas naturales protegidas, entre otros.

Para propiciar alternativas de solución a estos graves problemas, en el Programa de Desarrollo de mediano plazo del Estado 2011-2016, quedó establecido un vínculo entre las acciones previstas en torno al cambio climático¹¹⁶ y el turismo, ubicándose como un referente a nivel nacional, con la instalación de la Comisión Estatal de Cambio Climático, a través de la cual se están emprendiendo los trabajos conducentes para disponer

¹¹⁵ Este último instrumento destaca no solo porque establece las políticas, estrategias y criterios ambientales a considerar para el impulso y fomento del desarrollo productivo, incluido el turismo, tomando en consideración las demandas de los diferentes actores implicados, pero también porque su formulación contó con una muy amplia participación de éstos, interviniendo poco más de 100 organismos gubernamentales y no gubernamentales. Para una revisión, V. Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Benito Juárez, 2005

¹¹⁶ En México se promulgó la Ley de Cambio Climático en junio de 2012 y entró en vigor en octubre de ese año, al ser parte de la Convención Marco de NNUU sobre Cambio Climático desde marzo de 1994 y de su protocolo de Kioto desde febrero de 2005. En congruencia, emitió en el Programa Especial de Cambio Climático (Diario Oficial de la Federación de abril 28 de 2014)

de un programa estatal de acción ante el cambio climático y el inventario de gases de efecto invernadero.

Dicha Comisión cuenta con asesoría internacional y nacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (REED). Asimismo, participa conjuntamente con el Estado de Yucatán en un esquema de coordinación interestatal para abordar conjuntamente las acciones de adaptación, mitigación y reducción de vulnerabilidad al cambio climático de la región.

Otras medidas previstas en el Programa de Desarrollo 2011-2016 son el fomento al uso sustentable de recursos naturales, manejo de riesgos ambientales en la región y ante la potencial escasez de recursos, se propone instrumentar un acuerdo marco con el Banco Mundial y otras instituciones del país; el fortalecimiento de las políticas públicas con indicadores de desempeño ambiental, social y económico, así como el trabajo con instituciones y agencias de cooperación nacionales e internacionales en temas de resistencia al cambio climático, gestión sustentable del agua, utilización de energías renovables y promoción del turismo sustentable, entre otros.

En paralelo a las actuaciones gubernamentales, también han empezado a surgir otras notables iniciativas que cuentan con la participación de organismos gubernamentales y no gubernamentales. A guisa de ejemplo, se destacan algunas a continuación:

- La integración de los destinos de Cozumel, Riviera Maya y Cancún al programa Agenda 21 impulsado por la Sectur Federal a partir del sexenio 2000-2006¹¹⁷.

¹¹⁷ A través de este instrumento, la Sectur generó un modelo de indicadores para variables ambientales, del entorno de población socioeconómico, turismo y desarrollo urbano, permitiendo la evaluación periódica de la sustentabilidad del desarrollo de los destinos turísticos mexicanos, considerando las diferencias existentes entre los mismos.

Cabe decir que Cozumel fue el primer destino que se integró a este programa impulsado por la Sectur Federal en 2002, mientras que los otros destinos lo hicieron en 2003. A pesar que han pasado ya más de 10 años de su implementación, no se pudo localizar algún documento de divulgación en las páginas electrónicas de la Sectur estatal o de las Direcciones de Turismo de los respectivos destinos, que permitiera evaluar los impactos que ha tenido en su trayecto.

De hecho, la Agenda de Competitividad de Cozumel (Sectur, 2013), detecta como un problema el hecho de que la Agenda 21 de Cozumel, a pesar de tener la información y el consenso ciudadano, no pasa del análisis o instrumentos de planeación a la práctica, planteando como reto la aplicación de este tipo de instrumentos para apoyar la gestión integral del destino.

- La iniciativa para un Turismo Bajo en Carbono en Quintana Roo, que ha sido presentada como un esfuerzo de asociaciones, empresas y organizaciones de la sociedad civil para trabajar conjuntamente para brindar información, experiencias y propuestas de solución susceptibles de afrontar el cambio climático desde el sector turismo.

Los impulsores de esta iniciativa son el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés), el Fideicomiso de Promoción Turística de la Riviera Maya, la Oficina de Visitantes y Convenciones y la Asociación de Hoteles de Cancún, entre otros, y expertos de la Universidad del Caribe, la *Mesamerican Reef Tourism Initiative*, así como la consultora Gestión Política y Planificación Ambiental.

- La creación del organismo “*Riviera Maya Sostenible*” a instancias del Fideicomiso de Promoción de la Riviera Maya, cuya finalidad es fomentar prácticas sostenibles en este destino turístico.

Entre sus actuaciones cuenta ya con la realización de un primer Congreso internacional en 2012 con el tema de sostenibilidad del turismo, así como el impulso a la iniciativa de convertir a Tulum en laboratorio de sostenibilidad.

Con lo anterior, se busca que desde la Riviera Maya se impulse la generación de un nuevo modelo de desarrollo turístico, reforzando los ejes social, económico y ambiental que soportan el desarrollo sostenible, bajo el entendido que el fortalecimiento de la transversalidad del turismo contribuye a la inclusión social, el cuidado ambiental y la preservación cultural.

Más allá de estas y otras actuaciones que pueden referirse, quizás lo más notable a destacar es que todas estas iniciativas presentan un carácter incipiente y aunque apuntan a poner en valor la importancia de los criterios del desarrollo sostenible en su sentido más amplio, también es cierto que los principales esfuerzos siguen proviniendo desde el gobierno, con un grado de participación hasta cierto punto marginal por parte de los agentes no gubernamentales implicados en el turismo.

4. Principales hallazgos y resultados

En las líneas previas se han expuesto los casos de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares y el del Estado de Quintana Roo, ambos correspondientes al segundo nivel de gobierno de España y México, respectivamente. Con base en éstos, se han abordado diferentes experiencias del ámbito local, identificándose algunos destinos turísticos que permiten observar estructuras, procesos y formas de gobernanza que buscan avanzar hacia el fortalecimiento y/o consolidación del turismo como un pilar de desarrollo sostenible.

A través de los elementos expuestos, también ha sido posible identificar notables diferencias, que nos permiten confirmar variaciones significativas

en el espacio que ocupa y la magnitud que alcanza la gobernanza del turismo en ambos casos.

A continuación se identifican los principales hallazgos derivados de la investigación, considerando las dos dimensiones en que desdoblamos el concepto que hemos propuesto para el análisis de la gobernanza del turismo.

a) *Dimensión de la capacidad para la coordinación no jerárquica de las Administraciones Públicas responsables del turismo*

En este ámbito se constata que en ambos casos se han logrado articular estructuras institucionales sobre las cuales se han abierto procesos de coordinación jerárquicos y no jerárquicos, estableciendo las bases para que el turismo tienda a incidir en favor del desarrollo sostenible de los territorios en los que ha tomado lugar:

- Tanto en Islas Baleares como en Quintana Roo existe un amplio reconocimiento del turismo en las funciones generales de los respectivos gobiernos, al distinguírsele como el principal motor de sus correspondientes economías; esto sucede de manera sobresaliente en el caso de Quintana Roo, puesto que el turismo no solo se articuló expresamente como punta de lanza para el desarrollo, sino que prácticamente en tres décadas se ha logrado fortalecer y consolidar como la actividad económica principal, a través de la cual se ha detonado el desarrollo de otros municipios de la entidad.
- Los gobiernos comunitario de Islas Baleares y el estatal de Quintana Roo están atribuidos con competencias que les faculta para incidir tanto en la gestión como en el desarrollo turístico de sus respectivos territorios y en ambos casos, se han venido adecuando los marcos regulatorios para fortalecer la capacidad institucional de actuación de las administraciones públicas que inciden en estas tareas, bajo criterios de sustentabilidad.

En el caso de Islas Baleares, el gobierno autonómico tiene competencias exclusivas para la ordenación y promoción del turismo, pudiendo desarrollar la planeación correspondiente con la concurrencia de la Administración General del Estado. Asimismo, está facultado para desarrollar la coordinación y colaboración en los ámbitos nacional y local.

Las recientes reformas a su legislación turística están basadas en un diagnóstico puntual de aquellos elementos que son identificados como problemas que inciden en la pérdida de competitividad de los destinos turísticos; asimismo, están formuladas bajo criterios de sostenibilidad ambiental, territorial y económica.

Las reformas, en este sentido, han buscado dar pasos importantes para resolver aquellos problemas competenciales que dieron pauta para una muy amplia gama de regulaciones de la actividad, no siempre compatibles o bien incongruentes con las necesidades del desarrollo turístico y que lejos de favorecerlo, han actuado en detrimento de la competitividad de destinos turísticos.

Con esta racionalidad se han dispuesto mecanismos e instrumentos para posibilitar la coordinación, cooperación y colaboración intergubernamental entre las diferentes instancias con incidencia en el turismo, desde el ámbito local hasta el supranacional; asimismo, para que las administraciones públicas de turismo intervengan directamente en la redacción de los planes que inciden en el desarrollo del turismo, con el concurso de actores gubernamentales y no gubernamentales implicados.

Destaca en este sentido la integración y puesta en operación de instrumentos que, como los PIAT y el Consorcio de la Playa de Palma, han permitido la coordinación y colaboración horizontal y vertical de los diferentes órdenes de gobierno, pero también el involucramiento de

actores no gubernamentales en las decisiones y actuaciones que inciden en el desarrollo del turismo.

Desde nuestro punto de vista, esto ha tendido a fortalecer la capacidad institucional de las autoridades locales implicadas en el turismo para el ejercicio de una gobernanza basada en formas de coordinación no jerárquica, posibilitándoles emprender la instrumentación de decisiones colectivas de magnitudes tales que han incidido en la industria del turismo local, llegando incluso a la desaparición de establecimientos hoteleros fuera de la normativa planteada para asegurar la viabilidad del desarrollo turístico.

Destaca en este sentido el proyecto impulsado a través del Consorcio de Playa de Palma, que en nuestra opinión es el modelo más acabado, al permitir el Plan de reconversión como un instrumento de ordenación no solo turística, sino urbanística y medioambiental de ámbito supramunicipal y de carácter transversal, con incidencia en otros instrumentos de ordenación.

Con ello se reafirma un concepto de actuación integral, que tiende a superar la profusa normativa estatal, comunitaria y local urbanística, territorial y sectorial, con amplio involucramiento de los actores implicados en el turismo, incluso al nivel de la gestión del proyecto, para maximizar la contribución de las relaciones público-privadas en un desarrollo con responsabilidades compartidas.

En el caso de Quintana Roo, las reformas recientes a la Ley General y estatal de turismo también han representado un fortalecimiento de la capacidad institucional de las administraciones públicas del turismo estatal, al conferirles competencias que hasta hace poco sencillamente eran inexistentes para renglones clave del desarrollo, como es el caso de las relativas al ordenamiento turístico del territorio.

A diferencia del caso Balear, las competencias en materia de turismo son prácticamente de carácter coincidente con las del ámbito federal, presentando ventajas para dar coherencia a la política turística y posibilitar la participación concurrente de los tres niveles de gobierno en su formulación y desarrollo, así como para que la planeación y programación correspondientes se realicen en forma coordinada.

Sin embargo, consideramos que esta configuración competencial reduce en cierta medida el margen de actuación de las autoridades de turismo del ámbito estatal.

Entre otras razones, porque la programación turística del estado está supeditada tanto a los criterios, estrategias, políticas específicas y los objetivos que formule la Sectur federal, en congruencia con los lineamientos generales de la planeación nacional de desarrollo de mediano plazo propuesta por el gobierno de la República, como a los tiempos que se establezcan para su emisión y ejecución.

Esto queda ejemplificado en el hecho de que a pesar que tanto el programa estatal de gobierno como el respectivo programa sectorial de turismo derivado de él, prevén la formulación de un programa de ordenamiento turístico consistentemente con la legislación turística estatal, éste no ha sido emitido, primando, como en el caso de Cancún, los criterios de ordenamiento urbano y los ecológicos sobre los turísticos, que si bien no tienen por qué contraponerse, sí deberían favorecer una perspectiva de desarrollo integral con definiciones puntuales de política turística, habida cuenta los problemas que presenta el desarrollo turístico de la entidad.

Un elemento que en este sentido resulta significativo, es que la nueva Ley turística no contiene una exposición de los motivos que justifiquen la reforma. A diferencia del caso Balear, en el que la reforma se realiza a partir de definiciones de política turística y para dar consistencia al nuevo modelo de desarrollo que ésta plantea, en Quintana Roo la

reforma se realiza como consecuencia de la emisión de la Ley General de Turismo.

Otro acierto que presenta la nueva Ley de turismo de Quintana Roo, es la previsión de estructuras que, como la Comisión Ejecutiva y el Consejo Consultivo de Turismo, posibilitan fortalecer los procesos de coordinación horizontal con otros órganos de gobierno responsables de materias fundamentales para el turismo, como el ordenamiento del desarrollo urbano y medio ambiente, transportación, etc. No obstante, cabe decir también que la participación de otros actores gubernamentales y no gubernamentales queda reducida únicamente a la opinión, inhibiendo las posibilidades de su involucramiento y potencial contribución en la formulación política y la toma de decisiones que afecten el desarrollo turístico.

- En ninguno de los casos las competencias en materia de ordenamiento del territorio están transferidas o delegadas a los entes municipales.

No obstante, la Ley General de Turismo de México prevé para tales efectos la participación de los municipios, mientras que la Ley de Turismo de Quintana Roo determina que dicha participación tendrá lugar para la formulación del programa general y estatal de ordenamiento.

Sin embargo, en ambos casos las legislaciones prevén mecanismos para el involucramiento de los gobiernos locales que posibilitan la atención de los temas del turismo, ya sea a través de la Mesa Municipal de Turismo en Baleares, o la Comisión Ejecutiva y el Consejo Consultivo de Turismo en Quintana Roo. Más aún, se puede decir que en el caso de Quintana Roo, las recientes reformas dan pauta para que los entes municipales adquieran un mayor protagonismo como ya se indicó.

b) Dimensión de la efectividad de la coordinación no jerárquica

Aunque en los gobiernos tanto balear como quintanarroense la coordinación no jerárquica está presente, sin duda alguna ésta adquiere una magnitud mucho mayor en el primer caso.

Así lo confirman las experiencias desarrolladas en Calvià y Playa de Palma, en donde los proyectos de reconversión han sido planteados como sistemas coordinados de acciones público-privadas, a partir de procesos amplios no sólo de consulta, sino también de concertación, que han permitido el involucramiento de los actores no gubernamentales en la toma de decisiones, pero además su participación directa en la gestión del proyecto.

En el caso de Playa de Palma, se observa incluso que el tema de la gobernanza ha quedado integrado a nivel estratégico, asumiéndose la importancia de lograr el consenso político, el acuerdo institucional y el compromiso empresarial, sindical y de la ciudadanía; asimismo, de propiciar la participación activa de las partes involucradas para el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas sobre resultados, entre otros aspectos.

En el caso de Quintana Roo, ciertamente las reformas legislativas han permitido avances para el involucramiento de otros actores gubernamentales y de los actores no gubernamentales, aunque como se ha visto, quedan totalmente acotados a procesos de consulta en la formulación de política y programas en los temas que inciden en el ordenamiento turístico del territorio; hay derecho a voz pero sin voto, como observan los ordenamientos que posibilitan la concurrencia público-privada.

De hecho, la participación privada está básicamente centrada en la promoción y como lo muestra la experiencia del PDUCP, las previsiones de financiamiento de los proyectos de atención a los temas de

sostenibilidad, son provenientes del gobierno federal con el eventual involucramiento de las autoridades locales, sin mención alguna de la participación que, desde nuestro punto de vista, deberían tener los consorcios empresariales, puesto que serán beneficiados directos de los proyectos de reordenación.

No obstante, empiezan a surgir iniciativas de actores gubernamentales y no gubernamentales, enfocadas centralmente en el aspecto ambiental del desarrollo sostenible, lo cual resulta particularmente importante porque empiezan a complementar los importantes esfuerzos impulsados por las instancias federales y estatales en materia de ordenamiento ecológico, aunque a todas luces resultan por el momento insuficientes dada la envergadura de los problemas existentes.

Uno de los problemas más importantes que se detecta en este sentido, tiene que ver con la coordinación, no tanto en términos de su formulación y puesta en marcha, pues como se ha visto en los casos de la Agenda 21 o la iniciativa par un Turismo bajo en Carbono en Quintana Roo, la articulación de organismos gubernamentales y no gubernamentales está presente, sino más bien en lo que concierne a la evaluación y seguimiento.

Lo anterior, con el fin de que los resultados obtenidos de estos esfuerzos sean difundidos con amplitud y tomados en consideración para dotar de consistencia a los proyectos en sí, pero además, para generar experiencias de buenas prácticas susceptibles de retroalimentar y mejorar el diseño e instrumentación de políticas y a la vez, fomentar su réplica y desarrollo en favor de una cultura y toma de conciencia de las implicaciones del desarrollo sustentable.

En este sentido, cabe reconocer que, al menos en los elementos considerados para la investigación, las estructuras existentes para el involucramiento de los actores no gubernamentales son insuficientes para asegurar su pleno involucramiento y en su caso, requieren aún ser

perfeccionadas para posibilitar una capacidad de operación continua susceptible de incidir en los procesos de toma de decisiones y gestión del turismo, para lo cual cabría valorar la pertinencia de acciones de fomento para su desarrollo.

Finalmente, tampoco es posible reconocer el establecimiento de relaciones público-privadas en los proyectos, más allá de aquellas estructuras que se han establecido para la promoción del turismo, lo cual puede representar un déficit en las estrategias y esfuerzos gubernamentales impulsados para el desarrollo sostenible

CONCLUSIONES

A través de estas páginas hemos abordado el tema de la gobernanza en dos perspectivas: La que ha dirigido la atención hacia el concepto en sí, con el fin de aclarar y construir un significado de validez y utilidad para el turismo, y la que toma la gobernanza como un marco de análisis para el estudio de las estructuras, procesos y formas existentes en el ámbito del turismo susceptibles de favorecer su mayor contribución al desarrollo sostenible.

Sobre la primera de estas perspectivas, a manera de resumen podemos establecer lo siguiente:

1. Gobernanza es hoy un término polisémico porque ha sido conceptualizada desde una variedad de campos de experiencia y conocimiento con propósitos diferentes, contribuyendo en ello la crisis de los paradigmas dominantes de la década de los años setenta en disciplinas que, como en el caso de los estudios políticos, economía, políticas públicas y relaciones internacionales, muestran una insatisfactoria capacidad para describir y explicar los cambios contemporáneos en el Estado y sociedad (Jessop, 1998).

Si algo nos ha aportado la revisión realizada, es entender que existen riesgos de confusión en la apertura de líneas de investigación en la materia, sin antes aceptar que hay, en esencia, diferentes tratamientos y versiones que ofrecen explicaciones distintas sobre su utilidad y que hay también una variedad de conceptos contruidos con propósitos diversos en una variedad de campos o disciplinas y en consecuencia, usos diferentes del término.

Es por ello que consideramos importante clarificar el significado que adquiere el término según el uso que se le ha dado y/o el propósito analítico que cumple; bajo este supuesto, hemos propuesto un esquema que compendia algunas de las formulaciones más destacadas dadas a este respecto en cuatro campos centrales: el desarrollo económico

(buena gobernanza); la gestión empresarial (gobernanza corporativa); el del gobierno, la administración y políticas públicas (gobernanza y Nueva Gestión Pública, redes y gobernanza interactiva), y el de las relaciones internacionales (gobernanza global y gobernanza multinivel).

2. Entendemos que el concepto contemporáneo de gobernanza comparte de origen el enfoque de la teoría de la dirección, centrada sobre los actores corporativos y sus acciones estratégicas y con ello, el supuesto de que el proceso de adopción de decisiones está relacionado con la solución de problemas colectivos y la producción de bienes comunes.

Asumimos por tanto su capacidad analítica para la identificación de los factores que hacen que una política falle y en consecuencia, la riqueza del bagaje conceptual que proporciona tanto para el análisis de los problemas de dirección jerárquica, como de nuevas formas cooperativas para la formulación política, como las redes de políticas, las relaciones público-privadas y/o las estructuras neocorporativas de decisión.

Sin embargo, uno de los aportes más relevantes que reconocemos de este renovado interés por la gobernanza, es que ha provisto de un marco analítico de enorme potencial para observar las instituciones, al ubicarlas como componentes fundamentales de situaciones en las que los problemas existen (Mayntz) y en función de ello, plantear preguntas orientadas a evaluar las funciones para las cuales están diseñadas, los problemas de coordinación que deben resolver y sus capacidades para responder o no a ellos, entre otras cuestiones.

Admitimos en este sentido el entendimiento de la gobernanza como estructuras (instituciones y constelación de actores gubernamentales y no gubernamentales) y procesos (modos de coordinación social) y por tanto, como modos institucionalizados de coordinación jerárquicos y no jerárquicos por medio de los cuales son adoptadas e implementadas

decisiones colectivas vinculantes en la provisión de bienes comunes (Scharpf, Mayntz, Börzel, Risse).

Desde esta perspectiva analítica, también aceptamos el razonamiento (Börzel y Risse) de que la gobernanza puede ser caracterizada en función del papel que cumple la estructura del Estado (gobernanza por, con o sin gobierno) para incentivar o no la participación y colaboración de los actores gubernamentales y no gubernamentales en la provisión de bienes comunes.

Con ello, compartimos el supuesto de que los gobiernos tienden a participar y cooperar en gobernanza con actores no gubernamentales, en situaciones en las que su capacidad de elaboración política es insuficiente y/o por su propensión al fallo, mientras que la disposición para participar y colaborar de los actores no gubernamentales con los gobiernos en la provisión de bienes comunes, descansa en la capacidad de aquellos, en términos de recursos y autonomía, para proyectar una sombra creíble de jerarquía.

3. De manera consistente con esta elaboración teórica y reconociendo el posicionamiento del turismo como una de las actividades económicas de mayor relevancia y crecimiento permanente en el ámbito mundial, hemos formulado un concepto de gobernanza del turismo en el contexto de un problema a ser resuelto (*cfr.* supra, 3.3), con el fin de dotarle de una utilidad operativa.

Desde este concepto de gobernanza del turismo planteamos que los actores gubernamentales y no gubernamentales que intervienen en la provisión de bienes y servicios objeto de consumo del visitante, requieren transitar hacia una nueva gobernanza, susceptible de favorecer el fortalecimiento y eventual consolidación del turismo como un pilar del desarrollo sostenible. Es decir, una gobernanza que asegure la viabilidad del turismo como motor del crecimiento

económico de los países, pero a la vez la disminución de sus efectos indeseables sobre la economía, el medio ambiente y la sociedad.

Esta gobernanza, que hemos caracterizado como transición del turismo, la hemos justificado así como una meta deseable, en el entendido de que en las condiciones actuales no se ha formulado como tal o bien no está plenamente realizada, por lo que supone una trayectoria a seguir que puede ser distinta al modelo de desarrollo turístico seguido y, por tanto, implicar cambios deliberados para su consecución, cuando menos en la gran mayoría de países, tanto desarrollados como en desarrollo, que han venido impulsando esta actividad.

4. Bajo este supuesto, nos propusimos demostrar que la transición del turismo hacia una nueva gobernanza es una variable que depende cuando menos de dos condiciones: la capacidad para la coordinación no jerárquica de las Administraciones Públicas que inciden en turismo y la efectividad de dicha coordinación.

Es decir, la capacidad de éstas de incentivar la participación y cooperación de los actores no gubernamentales implicados en la transición del turismo, bajo el supuesto de que esta condición es facilitada por las facultades de que disponga para hacer valer, en caso necesario, ya sea de manera implícita o explícita, su recurso de intervención jerárquica para imponer normas o reglas vinculantes que modifiquen sus cálculos de costo-beneficio en favor de acuerdos cercanos al interés colectivo, sobre los intereses particulares, cuya efectividad depende a su vez de la solidez de las estructuras institucionales.

Desde la perspectiva de la gobernanza como marco analítico y de su aplicación a través del concepto de gobernanza tal como lo hemos propuesto para el análisis comparado de casos, podemos extraer diversas conclusiones a diferentes niveles:

Estructuras de gobernanza

- a) *La transición del turismo requiere de sistemas de leyes y normas que doten a las autoridades locales implicadas en el turismo, de facultades para intervenir en la ordenación del territorio donde éste se desarrolla*

Aunque admitimos que un modelo de desarrollo turístico de bajo impacto sobre el entorno puede ser contingente, al menos en los casos estudiados se observa que la delegación de competencias para la ordenación del territorio sí favorece la formulación de iniciativas de desarrollo alternativas, destinadas a la atención específica de problemas concretos del turismo local que inciden negativamente sobre el desarrollo urbano, medio ambiente, paisaje, etc. y por tanto, en la contribución del turismo al desarrollo.

Es verdad que en el caso balear uno de los efectos iniciales de la delegación de competencias en la materia fue una sobrerregulación, que lejos de fomentar inhibió la inversión en turismo.

Sin embargo, también es cierto que han dotado a las autoridades locales de capacidades institucionales para empezar a limitar la sobreutilización de recursos turísticos y bienes de uso común generado de un modelo de desarrollo masivo. Con ello, se ha habilitado a éstas para formular y aplicar instrumentos de política o incluso propiciar la modificación de marcos regulatorios para compatibilizarlos con las estrategias de fomento al desarrollo sostenible.

En el caso quintanarroense las atribuciones adquiridas en este campo son recientes y aunque sus efectos están aún por verse, lo cierto es que han puesto de relieve la necesidad de implicar a las autoridades locales en la responsabilidad de la regulación del desarrollo de asentamientos humanos y de las actividades económicas y sociales en los destinos, para maximizar el aprovechamiento sustentable de los recursos turísticos.

Lo anterior resulta importante, habida cuenta los serios problemas de asentamientos irregulares, desarrollo urbano, así como de deterioro del paisaje y recursos naturales asociados al auge turístico de Cancún, los que ya se empiezan a replicar en destinos de desarrollo más reciente, como los del corredor Riviera Maya, reconociéndose como factores que inciden en la competitividad de estos destinos turísticos con el consecuente impacto sobre la contribución del turismo al desarrollo.

- b) *No basta un sistema competencial de intervención sobre el territorio local si no hay instrumentos que fortalezcan coherencias horizontales/transversales y la articulación entre niveles*

Las experiencias de Calvià y Playa de Palma así parecen confirmarlo. De hecho, un factor de éxito que distinguimos en las iniciativas de reconversión impulsadas en estos destinos, es el concepto de actuación integral, en donde los instrumentos de ordenación no son circunscritos a la esfera de competencias turísticas, sino también urbanísticas y medioambientales, e incluso municipales, como en el caso del proyecto de Playa de Palma, que involucra a los ayuntamientos de Palma y Lluçmajor.

A este concepto de actuación integral cabe agregar también la articulación de estructuras funcionales que, como el Consorcio de la Playa de Palma, ha dado cabida a la actuación coordinada de los tres niveles de gobierno, al conformarse por la Secretaría de General de Turismo, La Consejería de Turismo del gobierno balear, el Consejo de Mallorca y los Ayuntamientos de Palma y Lluçmajor, recayendo en ellos la responsabilidad de formular el Plan de Acción Integral de la Reforma de la Playa de Palma, confirmando su función de dirección en el desarrollo turístico.

Esto toma expresión también en el Plan de Rehabilitación Integral de las Zonas Turísticas de Calvià, que ha supuesto la compatibilización de las estrategias de desarrollo turístico y urbano mediante

modificaciones puntuales del Plan General de Ordenación Urbana en congruencia con el Plan Territorial Insular de Mallorca, con base en poco menos de cien instrumentos jurídicos que han tenido que ser revisados para conciliar las estrategias de desarrollo.

En el caso de Quintana Roo esta condición no parece estarse dando.

Una razón que puede explicar esto es lo reciente de las reformas a la legislación turística estatal; aunque éstas tienden a fortalecer las competencias locales, sigue primando una concepción sectorizada con fuerte presencia del ámbito federal, restando efectividad a esfuerzos emprendidos tan importantes como los ordenamientos ecológicos y el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población Cancún 2014-2030.

Cierto es que por la naturaleza misma de Cancún, dicho programa -de instrumentarse- incidirá en el desarrollo de este centro turístico, mas aun cuando se plantea con base en las estrategias y políticas de desarrollo sustentable formulado en el Plan de desarrollo de mediano plazo del gobierno del Estado.

No obstante, la ausencia de una definición de política de turismo tiende a inhibir el diseño y formulación respuestas integrales a problemas del desarrollo turístico del centro más importante no solo del Estado sino del país, propiciando una vez más que el turismo quede como un compartimento estanco, sujeto a políticas delimitadas por fronteras político administrativas y sectoriales.

Esto puede reafirmarse más aún con el hecho de que dicho programa prevé el financiamiento de los diferentes proyectos considerados con recursos federales, dejando solo de manera indicativa la posibilidad de intervención del gobierno estatal.

- c) *Un sistema competencial de intervención sobre el territorio local también requiere estar sustentado en objetivos comunes con horizonte de largo plazo para dotar de efectividad a la transición del turismo*

Una vez más las experiencias de Calvià y Playa de Palma así lo demuestran, si se considera que los proyectos de reconversión del modelo de desarrollo turístico de masas hacia uno acorde a los principios del desarrollo sustentable han sido sometidos a la consulta, propuesta, ajuste y consenso de todas las partes afectadas, tomando años para su aprobación y puesta en marcha, dando pauta para la adecuación a los marcos regulatorios.

Acciones como la demolición de edificios, reducción de plazas de alojamiento turístico, el compromiso con cero emisiones de CO₂, un sistema basado en su totalidad en energías renovables, entre otras muchas, han sido planteadas como una meta colectiva en beneficio del conjunto del destino, de la rentabilidad de las empresas y la mejora del empleo con horizonte de desarrollo de 20 a 30 años, aunque sus resultados, en algunas de estas, no serán apreciados en el corto sino en el largo plazo. Hay una apuesta y compromiso a futuro.

En el caso específico de Playa de Palma, el establecimiento de la meta colectiva no solo ha sido planteada sino instituida con la emisión de la Ley 8/2010, en la cual se declara la revalorización y rehabilitación integral como objetivos de interés público y prioritario de la CA de Islas Baleares, al considerárseles necesarias y de importancia estratégica, delegando al Consorcio anteriormente referido las facultades para llevar a cabo las operaciones de revalorización y rehabilitación.

Aunque parezca una obviedad, la declaratoria de interés público fortalece la capacidad de las autoridades ante las posibilidades que abre de intervención jerárquica, contribuyendo a la modificación del cálculo costo-beneficio de los directamente afectados por las medidas de reconversión, a favor del interés general.

Asimismo, consideramos que bajo la lógica de dar primacía a los objetivos comunes, se contribuye no solo para que cada una de las partes involucradas asuma su responsabilidad, y para que un proyecto de tal envergadura no quede como una carta de buenas intenciones, y sí sujetos a la evaluación de resultados y a la rendición de cuentas.

En el caso de Quintana Roo, no se observa la formulación de una meta colectiva, más allá de los objetivos formulados en el programa sectorial de turismo estatal. Ciertamente que éste pasa por un proceso de consulta entre representantes del empresariado y sociedad de la entidad; sin embargo, los objetivos, estrategias y actuaciones contenidas en él responden más a los lineamientos y contenidos del programa sectorial federal, que a iniciativas derivadas de diagnósticos puntuales para responder a aquellos problemas específicos que afectan el desarrollo turístico de la entidad, con base en procesos de *lobbying* o involucramiento real de los actores no gubernamentales implicados en el turismo en la formulación de las políticas correspondientes.

Una de las razones que puede explicar esto es que las estructuras de consultas son recientes, pero también es cierto que no favorecen el pleno involucramiento y responsabilización de los actores no gubernamentales, quienes están limitados al derecho de voz sin voto.

Ciertamente que empiezan a surgir iniciativas que caminan hacia la promoción de metas colectivas, como en el caso de la Riviera Maya para el fomento a la sostenibilidad o el de Turismo bajo en carbono de Quintana Roo. Sin embargo, hasta el momento no han logrado trascender con la suficiente fuerza como para traducirse en actuaciones de contundencia susceptibles de modificar la trayectoria del desarrollo seguida hasta el momento o modificar la manera en que funcionan las instituciones y actores implicados en el turismo. En todo caso, son los esfuerzos de ordenamiento ecológico y desarrollo urbano los que presentan un mayor impacto para la preservación de recursos turísticos de alto valor para el desarrollo del turismo.

Cabría ver si a través de la formulación del programa de ordenamiento turístico se posibilita la adopción e implementación de decisiones vinculantes susceptibles de modificar el bajo compromiso que han mostrado tener gran parte de los productores de los efectos indeseables del turismo sobre el medio ambiente, a favor del interés común.

Procesos de gobernanza

- d) *Las responsabilidades del turismo requieren ser compartidas entre los actores gubernamentales y no gubernamentales implicados en el turismo*

En los diferentes casos abordados ha sido clara la disposición de las autoridades de turismo para el involucramiento de actores gubernamentales y no gubernamentales en los procesos de formulación política, aunque con variantes importantes que desde nuestro punto de vista inciden en la efectividad de la coordinación no jerárquica para la transición del turismo.

En el caso de Quintana Roo reconocemos en este sentido como un acierto la introducción de estructuras como la Comisión Ejecutiva, en la medida que posibilita que una política de turismo sectorizada tienda hacia una política relacional a favor de objetivos comunes; asimismo, la del Consejo Consultivo aunque con un alcance sin duda limitado, puesto que la participación de actores no gubernamentales queda restringida, como ya se indicó, al derecho de voz sin voto.

Hay adicionalmente estructuras que ciertamente involucran la participación público-privada, pero éstas están orientadas centralmente a la promoción y marketing de la actividad y no a los aspectos relacionados a la gestión del desarrollo.

Pero tampoco podemos confirmar un comportamiento decidido de los actores no gubernamentales para involucrarse en los procesos de toma de decisión, particularmente en aquellos renglones del turismo que

afectan o inciden en el desarrollo. Lo que hay es lo que podría calificarse una incipiente tendencia hacia una mayor participación, como se observa con las instituciones universitarias de la entidad, en donde empiezan a surgir redes de conocimiento y observatorios relacionados con el turismo, aunque con alcances muy limitados aún, lo que en última instancia refleja el relativo grado de madurez alcanzado por la ciudadanía.

En el caso balear se observa una mayor aptitud de las autoridades locales para entrar en relación con los demás actores de la sociedad implicados en el turismo, no solo para la formación de los consensos necesarios requeridos en formulación y aprobación de las iniciativas de reconversión, sino también para la gestión misma del proyecto.

Al menos en papel, así ha quedado plasmado en el proyecto de Playa de Palma, en el que en forma novedosa se ha incluido la gobernanza como una de las estrategias del PAI, que entre otras cuestiones prevé la instalación del denominado Foro de Entidades y Ciudadanía, como órgano consultivo y participativo en el proceso de ejecución del proyecto; asimismo un esquema de gestión que fortalezca y flexibilice el funcionamiento del Consorcio, abriendo la posibilidad de contar con una estructura dentro de él que dé cabida a sistemas de representación del empresariado y actores sociales e incluso, para contar con una agencia público-privada para la gestión turística del destino, fortaleciendo con ello la elaboración de soluciones pertinentes en colaboración, comprometiendo la responsabilidad de los actores.

Finalmente, cabe reiterar que aunque las conclusiones brindadas no pueden ser consideradas como generalizables, puesto que están limitadas a los casos de estudio abordados a partir de un modelo explicativo modesto, restringido a dos variables estructuradas conforme al concepto de gobernanza del turismo propuesto. No obstante, consideramos que sí hay una aportación a la investigación en la materia, al establecer una asociación positiva entre

gobernanza y desarrollo sostenible en el campo del turismo, que contribuye a maximizar sus beneficios en la economía, medioambiente y sociedad

Consideramos por ello que no solo sería interesante sino necesario poner a prueba el concepto y el modelo propuesto extendiéndolo a un mayor número de unidades de observación y perfeccionando los indicadores correspondientes, para profundizar en la evaluación de impactos cuantificables de las estructuras y procesos de gobernanza sobre la contribución del turismo al desarrollo sostenible.

ANEXO I

A través de poco más de 20 años de investigación continua, la Organización Mundial del Turismo ofrece una serie de conceptos y definiciones relativas a diferentes aspectos del turismo, así como clasificaciones de utilidad en el análisis económico del turismo, para favorecer la comparabilidad internacional, las que pueden ser encontradas a través de los documentos *Recomendaciones Internacionales para Estadísticas de Turismo 2008* (Naciones Unidas y Organización Mundial del Turismo, 2010); la *Cuenta Satélite de Turismo: Recomendaciones sobre el Marco Conceptual* (Naciones Unidas, 2010) y en *A closer look at tourism: Sub-national measurement and Analysis* (UNWTO/INRouTe, 2012)

Entre estos, cabe hacer referencia a los siguientes por la utilidad que pueden tener en el marco de la presente investigación:

Un visitante puede ser clasificado como *turista*, si su viaje incluye una pernocta, o como *excursionista*, en caso de que su viaje ocurra sin ella, distinguiéndose tres formas fundamentales para clasificar el turismo, en función del país de referencia (turismo interior, turismo receptor, turismo emisor), que pueden combinarse de diferentes modos para dar lugar a “otras formas de turismo”, siendo estas últimas las que con mayor recurrencia se emplean en la difusión de la información del turismo.

Por esta razón y por su utilidad para los siguientes capítulos, se describe a continuación lo que, de acuerdo con los documentos de referencia, se entiende como otras formas de turismo, así como algunas de las clasificaciones y caracterizaciones que se considera necesario tener en consideración:

Turismo interior: Engloba las actividades realizadas por los visitantes residentes y no residentes en el país de referencia, como parte de sus viajes turísticos internos o internacionales.

Turismo nacional: Abarca las actividades realizadas por los visitantes residentes dentro y fuera del país de referencia, como parte de sus viajes turísticos internos o emisores.

Turismo internacional: Incluye las actividades realizadas por los visitantes residentes fuera del país de referencia, como parte de sus viajes turísticos internos o emisores, y las actividades realizadas por los visitantes no residentes en el país de referencia, como parte de sus viajes turísticos receptores

Existen también diversas formas de clasificar el turismo en función de los motivos principales de un viaje turístico, que pueden tomar como referencia las formas señaladas. Así, se puede hablar de llegadas internacionales de visitantes que viajan por motivos de negocios, o por visitas a familiares y amigos, por ejemplo¹¹⁸.

Desde el punto de vista de la demanda, los visitantes son el núcleo de la observación del turismo¹¹⁹. Aquí, los viajes asociados con las diferentes formas de turismo también pueden caracterizarse por el motivo principal del viaje, tipos de producto turístico, la duración del viaje o visita, origen destino, medios de transporte y tipos de alojamiento.

Con esta caracterización, tradicionalmente se ha medido el turismo a través de indicadores físicos (no monetarios), centrando la atención en las características y actividades de los visitantes.

Sin embargo, y dado que la medición de la contribución del turismo a la economía requiere variables monetarias, el turismo también es medido a través del gasto turístico¹²⁰, existiendo diversas recomendaciones para su

¹¹⁸ Una esquematización de estos casos pueden observarse en los cuadros 2.1 y 2.2 de las RIET 2008

¹¹⁹ Dado que muchas veces los visitantes no viajan solos, la recomendación internacional es identificar la pertenencia de un visitante a un grupo de viaje, que es definido como como visitantes que realizan juntos un viaje y comparten los gastos vinculados con el mismo, por sus implicaciones para la medición.

¹²⁰ De acuerdo a las RIET 2008, el gasto turístico está referido a la suma pagada por la adquisición de bienes y servicios de consumo y de objetos valiosos, para uso propio o para regalar, antes y durante los viajes turísticos, incluyendo los gastos incurridos por los propios visitantes, así como los gastos pagados o reembolsados por otros (35).

análisis en función de su cobertura, momento de registro y ubicación, así como de sus diferentes categorías y clasificaciones.

Desde la perspectiva de la oferta, es fundamentalmente el establecimiento¹²¹ la unidad de observación, la cual se emplea para el análisis de la producción y los procesos productivos que posibilitan los bienes y servicios que están destinados a la adquisición de los visitantes nacionales.

Los establecimientos son clasificados con respecto a su actividad principal, la cual se determina en función de aquella que genera el mayor valor agregado.

Una industria turística está conformada de esta manera por todos los establecimientos cuya actividad principal está destinada a atender directamente las necesidades de los visitantes, es decir, una actividad característica del turismo, en los términos expresados anteriormente. Así, tanto los productos –esencialmente aquellos que forman parte del gasto turístico- como dichas actividades productivas, reciben asimismo una clasificación, con el fin de posibilitar que la medición y el análisis del turismo sean internacionalmente comparables y nacionalmente pertinentes.

En esta clasificación se incluyen no solo los productos de consumo sino también todos los productos que circulan en una determinada economía que están relacionados con el turismo, utilizándose como referencia la

¹²¹ El establecimiento, también entendido como unidad económica local por la Unión Europea, se define como una empresa o parte de una empresa situada en un único emplazamiento y en el que sólo se realiza una actividad productiva (no auxiliar) o en el que la actividad productiva principal representa la mayor parte del valor añadido” (*System of National Accounts 2008*: 89, párrafo 5.14). Otras de las unidades estadísticas que pueden ser consideradas para el análisis, son las denominadas “unidades institucionales”, que son las unidades fundamentales del Sistema de Cuentas Nacionales, pudiendo ser éstas un hogar, entidad jurídica, social o económica que posea bienes y servicios, contraer responsabilidades, firmar contratos y tomar mediciones y medidas y asumir plena responsabilidad con respecto a las mismas. Sin embargo, se considera que para el caso del turismo no son particularmente adecuadas, ya que una unidad puede participar al mismo tiempo en actividades de diversa índole (RIET, 2008:53)

Clasificación Central de Productos (CCP), mientras que para las actividades productivas la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU)¹²²

Los productos y actividades que mundialmente son reconocidos como característicos del turismo son los que aparecen en la tabla siguiente, cuya consideración se recomienda para la integración de una Cuenta Satélite de Turismo:

LISTA DE CATEGORÍAS DE PRODUCTOS DE CONSUMO CARACTERÍSTICOS DEL TURISMO Y DE ACTIVIDADES CARACTERÍSTICAS DEL TURISMO (INDUSTRIAS TURÍSTICAS)

Productos	Actividades
1. Servicios de alojamiento para visitantes	1. Alojamiento para visitantes
2. Servicios de provisión de alimentos y bebidas	2. Actividades de provisión de alimentos y bebidas
3. Servicios de transporte de pasajeros por ferrocarril	3. Transporte de pasajeros por ferrocarril
4. Servicios de transporte de pasajeros por carretera	4. Transporte de pasajeros por carretera
5. Servicios de transporte de pasajeros por agua	5. Transporte de pasajeros por agua
6. Servicios de transporte aéreo de pasajeros	6. Transporte aéreo de pasajeros
7. Servicios de alquiler de equipos de transporte	7. Alquiler de equipos de transporte
8. Agencias de viajes y otros servicios de reservas	8. Actividades de agencias de viajes y de otros servicios de reservas
9. Servicios culturales	9. Actividades culturales
10. Servicios deportivos y recreativos	10. Actividades deportivas y recreativas
11. Bienes característicos del turismo, específico de cada país	11. Comercio al por menor de bienes característicos del turismo, específicos de cada país
12. Servicios característicos del turismo, específicos de cada país	12. Otras actividades características del turismo, específicas de cada país

FUENTE: Recomendaciones Internacionales para Estadísticas de Turismo 2008 (Naciones Unidas y Organización Mundial del Turismo, 2010:47)

Visto así, puede denominarse “sector turismo” al conglomerado de unidades de producción en diferentes industrias que proveen bienes de consumo y los servicios que son demandados por los visitantes (UNWTO/INRouTe, 2012:12).

¹²² Tanto la CCP como la CIIU son normas internacionales aprobadas por la Comisión de Estadísticas de Naciones Unidas

Por otra parte, el empleo es una variable particularmente importante en el análisis económico de las actividades productivas en general y en el caso del turismo, es una dimensión importante para su caracterización, al asumirse su importancia desde el punto de vista social y productivo.

En términos generales, las industrias turísticas se caracterizan por requerir un coeficiente de mano de obra relativamente alto, empleándose con recurrencia a personas poco calificadas, además de presentar en muchos casos el fenómeno de la estacionalidad, cuya intensidad con frecuencia resulta más alta que en otras industrias.

Dentro de la frontera de la producción establecida por el Sistema de Cuentas Nacionales, el trabajo es entendido como una actividad que contribuye a la producción de bienes y servicios y en este marco, los mercados de trabajo pueden caracterizarse por la demanda y oferta de mano de obra.

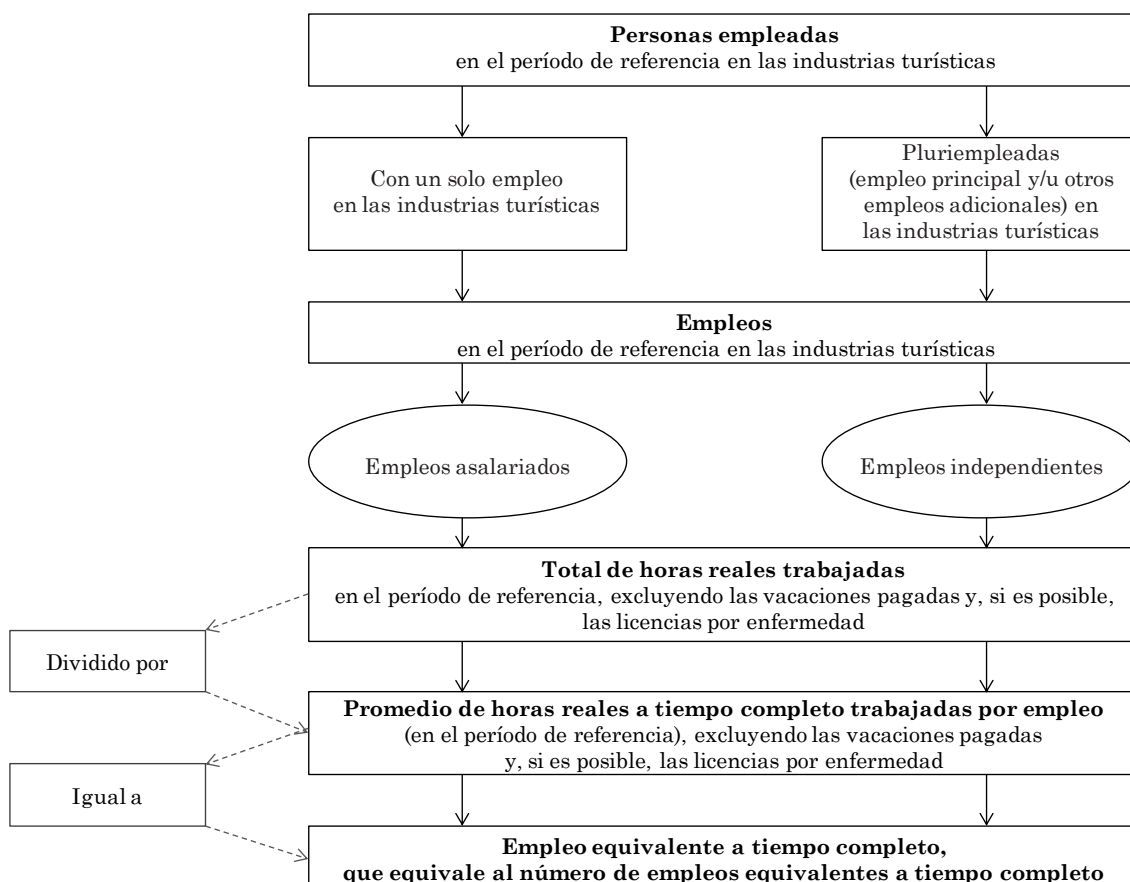
Consistentemente con ello, la descripción del trabajo en turismo, desde la perspectiva de la demanda, considera que los establecimientos requieren a personas que ocupen diferentes puestos, que pueden estar desocupados (vacantes) u ocupados (puestos de trabajo), por lo que la unidad estadística es un empleo o puesto de trabajo.

El trabajo, por el lado de la oferta, parte del supuesto de que una persona que ocupa un puesto de trabajo desempeña sus funciones a cambio de una remuneración. En este caso, la unidad estadística es una persona empleada.

De esta forma, la remuneración por el trabajo desempeñado se traduce en ingresos para las personas empleadas y en costos de mano de obra para sus empleadores.

Para la Organización Internacional del Trabajo (V. RIET, 2008), el empleo en las industrias turísticas puede expresarse en términos de número de personas; número de empleos (tiempo completo/tiempo parcial); número de horas trabajadas y empleo equivalente de tiempo completo, como se describe en el siguiente cuadro:

**RELACIÓN ENTRE DIFERENTES MEDICIONES DEL EMPLEO TURÍSTICO
EN UN PERÍODO DETERMINADO**



FUENTE: Recomendaciones Internacionales para Estadísticas de Turismo 2008 (Naciones Unidas y Organización Mundial del Turismo, 2010:71)

ÍNDICE DE CUADROS, FIGURAS Y GRÁFICOS

Cuadros:

Nº	Nombre	Pág.
I	: Definiciones de gobernanza del Banco Mundial	43
II	: Concepto de gobernanza del Banco Mundial al inicio de los años noventa	55
III	: Indicadores de gobernanza según Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton	69
IV	: El concepto de gobernanza del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE	75
V	: Tipología de la gobernanza según el PNUD	85
VI	: Principios de la buena gobernanza según la Comisión Europea	90
VII	: Propuestas de la gobernanza y sus dilemas según Stocker	108
VIII	: Usos de la gobernanza por campo de estudio según autor	112
IX	: Estructuras y Modos dominantes de coordinación	160
X	: Estructuras, procesos y formas de gobernanza	174
XI	: Áreas de gobierno vinculadas al turismo	197
XII	: Definición y operacionalización del concepto de gobernanza del turismo	213
XIII	: Principales destinos en el mundo según llegadas de turistas	216
XIV	: Principales destinos turísticos en el mundo según ingresos por turismo	217
XV	: Aportación de las actividades turísticas al PIB nacional (%) de España y México	218
XVI	: El turismo en los programas generales de desarrollo de los gobiernos de España y México	219
XVII	: Legislación que incide en el turismo español	230

Nº	Nombre	Pág.
XVIII	: Esquema general de la estructura institucional del turismo español con base en la distribución de competencias	237
XIX	: Esquema del modelo cooperativo del turismo mexicano de conformidad con la distribución de competencias prevista en la Ley General de Turismo (LGT)	240
XX	: Principales dependencias concurrentes en turismo por tipo de política, según facultades de la Sector	242
XXI	: Criterios de selección de los casos de Islas Baleares y del Estado de Quintana Roo, a partir de las variables explicativas consideradas	247
XXII	: Elementos considerados para determinar el grado de fortaleza institucional para incentivar el compromiso y conformidad de actores no gubernamentales en la transición del turismo en Islas Baleares, España y Quintana Roo, México	248
XXIII	: Elementos considerados para determinar el nivel de involucramiento de formas de gobernanza con gobierno en procesos de coordinación no jerárquica para la transición del turismo en Islas Baleares, España y Quintana Roo, México	249
XXIV	: Aportación del turismo al PIB y al empleo de Islas Baleares. 2008-2013	252
XXV	: Participación de las actividades turísticas en el total del personal ocupado y en el Valor Agregado Censal Bruto del Estado de Quintana Roo en 2003 y 2005	252
XXVI	: Participación de las actividades turísticas en el total del personal ocupado y en el Valor Agregado Censal Bruto por entidad federativa	253
XXVII	: Principales atribuciones de la Secretaría de Turismo (Sector) del Gobierno del Estado de Quintana Roo	285
XXVIII	: Principales atribuciones de la Secretaría de Turismo (Sector) del Gobierno del Estado de Quintana Roo	290

Figuras:

Nº	Nombre	Pág.
I	: Mecanismos para mejorar la capacidad del Estado	66
II	: El concepto de gobernanza según el PNUD	87
III	: La sombra de la jerarquía e incentivos de cooperación inversos para gobiernos y actores no estatales	167
IV	: Ejes rectores y propósitos del turismo sostenible de acuerdo con la OMT	195

Gráficos:

Nº	Nombre	Pág.
I	: Llegadas internacionales de turistas internacionales e ingresos por turismo. Serie histórica 1950-2014	190
II	: Población total de Quintana Roo 1960-2010	280

BIBLIOGRAFÍA

- Acerenza, Miguel Ángel (1991). *Administración del Turismo. Conceptualización y organización*. Vol. 1. 4ª edición. México, Trillas.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2008). *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica
- (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*, México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad
- Aguirre Saldívar, Enrique (1997). “Los retos del derecho público en materia de federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo federal”, en *Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie G. Estudios doctrinales N° 187*, México, Universidad Nacional Autónoma de México
- Alabés, Guillermo (2007). *El sentido y el interés del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales* (online), disponible en: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/paginas/opp/docs/2007_SENTIDO_E_%20INTE_RES_%20OPP.pdf (26-06-2012)
- Anduiza Perea, Eva *et al.* (2009). *Metodología de la ciencia política*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas
- Antón Clave, Salvador, ed. (2012). *10 Lecciones sobre turismo. El reto de reinventar los destinos*. Barcelona, Ed. Planeta
- Ares Castro- Conde, Cristina (2010). “A vueltas con la gobernanza multinivel”, en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 22, Marzo 2010, 119-133
- Aucoin, Peter (1996). “Reforma administrativa en la gestión pública: Paradigmas, principios, paradojas y péndulos”, en *Lecturas de Gestión Pública*, España, MAP, INAP: BOE, pp. 491-515
- Bañón i Martínez, Rafael (1984). “Administración social, crisis económica y reforma administrativa: la planificación de los recursos”, en *Revista de Seguridad Social* N° 23, España, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 109-122
- (1993): “La modernización de la Administración Pública Española. Balance y perspectivas”, en *Política y Sociedad* N° 13, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, pp. 9-20
- Bañón i Martínez, Rafael y Carrillo Barroso, Ernesto (1997). *La nueva Administración Pública*. España, Alianza Editorial
- Bañón i Martínez, Rafael; Tamboleo García, Rubén y Sánchez Medero, Gema (Directores), (2013): *Participación, Democracia y Gestión de la*

Escasez: Experiencias de Democracia y Participación, Editorial Instituto Complutense de Ciencia de la Administración, Madrid

- Barzelay, Michael (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva en Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica
- Beas Secall, Lorena (2012). “Los planes de excelencia turística en España (1992-2006). Una apuesta por la revitalización de los destinos. Revisión de su implantación e impactos”, en *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Universidad de Barcelona, Vol. XVI, N° 411, 20 de agosto de 2012, disponible en (online): <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-411.htm> (30-05-2015)
- Biermann, Frank (2002) “Earth System Governance: The Challenge for Social Science”, en *Global Governance Working Paper*, N° 19, Amsterdam et al: The Global Governance Project
- (2007). ‘Earth system governance’ as a crosscutting theme of global change research, en *Global Environmental Change*, N° 17, pp. 326-337
- Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola, Pasquino, Gianfranco (2002). *Diccionario de política*. 13ª edición en español. México, Siglo XXI Editores
- Bolwell, Dain y Weinz, Wolfgang (2009). *Reducir la pobreza a través del turismo*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (Documento de trabajo N° 268)
- Börzel, Tanja (1998). “Organizing Babylon- on the different conceptions of policy networks”, en *Public Administration*, Vol. 76, Summer 1998. Oxford, Blackwell Publishers, pp. 253-273
- (2010). *Governance with/out government. False Promise or flawed premises?*. Berlin, SFB – Governance Working Paper Series, N° 23, Research Center. March 2010
- Börzel, Tanja A. y Risse, Thomas (2002). *Public-Private Partnerships: Effective and Legitimate Tools of International Governance?*, disponible en (on line): http://userpage.fu-berlin.de/~atasp/texte/021015_ppp_risse_boerzel.pdf (26-08-2015)
- Bovaird, T. (2007). “Beyond engagement and participation –user and community co-production of public services”. *Public Administration Review*, 67 (5), 2007, p. 846-860
- Bohle, Dorothee (2008). “Race to the bottom? Transnational companies and reinforced competition in the enlarged European Union”, en Van Apeldoorn et al. (eds), *Neoliberal European governance and beyond. The contradictions and limits of a political project*. London, pp. 163-183

- Brautigam, Deborah (1991). *Governance and Economy. A review*. Whashington, D.C, The World Bank,
- Caïs, Jordi (1997). *Metodología del análisis comparativo*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas
- Calame, Pierre (2009). *Hacia una revolución de la gobernanza. Reinventar la democracia*. Chile, LOM ediciones
- Campbell, John L, *et al.* (1991). *Governance of the American Economy*. United States of America, Cambridge University Press
- Coase, R. H. (1937). "The nature of the firm". *Economica, New Series*, Vol. 4, N° 6, pp. 386-405, disponible on line en <http://links.jstor.org/sici?sici=0013-0427%28193711%292%3A4%3A16%3C386%3ATNOTF%3E2.0.CO%3B2-B>
- Connelly, Greg (2007). "Testing Governance— A Research Agenda for Exploring Urban Tourism Competitiveness Policy: The Case of Liverpool 1980 – 2000", en *Tourism Geographies*, Vol. 9, No. 1, febrero 2007, pp. 84-114
- Dávila López, David (s.f.). *Centros Integralmente Planeados (CIPS) en México. Las piezas del proyecto turístico de FONATUR*. Universidad Politécnica de Cataluña, Online, disponible en https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/15985/075_BCN_Davila_Arturo.pdf?sequence=1 (08-05-2015)
- Dredge, Dianne (2006). "Policy networks and the local organization of tourism", en *Tourism Management*, Volumen 27, pp 269–280.
- Esser Klaus, Wolfgang Hillebrand, Dirk Messner y Jörg Meyer-Stamer (1996), *Systemic Competitiveness, New Governance Patterns for Industrial Development*, London, DIE.
- Exceltur (2013). *Estudio de Impacto Económico del Turismo (IMPACTUR) para Baleares, España*, Exceltur
- Fayos, Eduardo (2006). "Gobernanza y política turística". Presentación en powerpoint en el marco del curso "*UNWTO.Sbest Excelencia en la Gobernanza del Turismo*", Mar del Plata, Argentina, 19-25 de noviembre, 2006 (online), disponible: <http://dnc.turismo.gov.ar/wp-content/uploads/2006/12/Gobernanza%20y%20Politica%20Turistica%20-%20MardelPlata%20nov06%20-Fayos-Sola.pdf> (05-11-2010)
- Gamble, A. (2000). "Economic governance", en Jon Pierre Ed, *Debating governance: Authority, steering and democracy*. Oxford, Oxford University Press.
- Giddens, Anthony (1999). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid, Taurus

- González Alonso, Augusto (2009). "Competencias comunitarias, estatales y autonómicas en materia de turismo", en *Estudios Turísticos*, N° 180, España, Secretaría de Estado de Turismo, pp. 65-113
- Griffin, Clifford E. (2005). "The imperatives of Regional Governance: Securing the Tourism Sector and Enhancing human security", en *Journal of Social and Economic Studies*; Vol. 54, N° 4, pp.13-141
- Hall, Michael C. (1999). "Rethinking collaboration and partnership: A public policy perspective", en *Journal of sustainable tourism*, Vol. 7, New Zeland, pp. 275-289
- Hall, Peter A. & Taylor, Rosemary C. R. (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms," en *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957.
- Held, David et. Al (2002). *Transformaciones globales. Política, Economía y Cultura*. México; Oxford University Press
- Hermet, Guy et. al. (2005). *La gouvernance. Un concept et ses applications*. París, Éditions Karthala
- Heywood, A. (2000). *Key concepts in politics*. Hampshire, Palgrave.
- Hirst, Paul (2000). "Democracy and Governance", en Jon Pierre, *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, New York, Oxford University Press, pp. 13-35
- Hooghe, Liesbet ed. (1996). *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*, Oxford, Clarendon Press.
- Hollingsworth, J. R., & Linberg, L. N. (1985). "The governance of the American economy: The roles of markets, clans, hierarchies, and associative behavior" En *Private interest government: Beyond market and state*, Beverly Hills, CA. Eds. W. Streeck y P. C. Schmitter: Sage (pp. 221-254)
- Hollingsworth, J. R. et al. (1994). *Governing capitalist economies: Performance and control of economic sector*. Oxford, Oxford University Press.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, AC (2013). *Nueva política turística para recuperar la competitividad del sector y detonar el desarrollo regional*. México, IMCO
- Jessop, Bob (1998). "The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development". *International Social Science Journal*, 29-46, (on line), disponible: <http://bobjessop.org/2014/06/16/the-rise-of-governance-and-the-risks-of-failure-the-case-of-economic-development/> (07-10-2014)

- (2003). *“Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony”*. En: *Governance, as Social and Political Communication*. Manchester University Press, Manchester
- (2003a). *Policies, governance and innovation for rural area. International seminar* Nov. 2003. Università della Calabria, Arcavacata di Rende
- Jessop, Bob y Ngai-Ling Sum (2006). *Beyond the Regulation Approach. Putting Capitalist Economies in Their Place*. Cheltenham, UK/ Northampton MA., USA: Edward Elgar
- Jiménez B., William Guillermo (1998). “El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro”, en *Revista del CLAD Reforma y democracia*, N° 41 (Jun. 2008). Caracas, CLAD
- Kazancigil, Ali (2002). “La gouvernance: itinéraires d’un concept”, en Javier Santiso, *À la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet*. París, Éditions Karthala, pp. 121-131
- Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart y Mastruzzi (2007). *The worldwide governance indicators Project: Answering the critics*. The World Bank
- (2009). “Governance Matters VIII. Aggregate and individual governance indicators 1996-2008”, en *Policy Research working paper* N° 4978. The World Bank
- Keohane, Robert & Joseph Nye (2001). *Power and interdependence*, New York, Longman
- King, Gary, et al. (2009). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid, Alianza Editorial
- Kitthananan, Amornsak, (2006). “Conceptualising Governance”, en *Thai Journal of Public Administration*, Vol. 4, N° 1, mayo-agosto de 2006
- Kjær, Anne Mette. (2003). *Governance: an overview of its usages*. Paper based on a forthcoming book on Governance for Polity Press’ “Key Concepts” series. To be presented at the Conference on Democratic Network Governance, May 22-23, Helsingør. (On line) disponible:http://web.iaincirebon.ac.id/ebook/moon/Bureaucracy-Governance/Mette_Kjaer.pdf (12-12-2014)
- (2004). *Governance*. Great Britain, Key Concepts.
- Klijn, Erik-Hans (2005). Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto, en Agustí Cerrillo i Martínez (coordinador) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, pp. 213-244
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as governance*, SAGE Publications Ltd, London

- (2005). "Gobernar en gobernanza", en Agustí Cerrillo i Martínez (coordinador) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, pp. 57-82
- Krebs, Magdalena y Schmidt-Hebbel, Klaus (1999). "Patrimonio cultural: aspectos económicos y políticas de protección", en *Perspectivas en Política, Economía y Gestión*, 2 (2), marzo de 1999 (pp. 207-45)
- Lennox, Victoria (2008). "Conceptualising global governance in international relations. University of Ottawa. (on line) disponible en: <http://www.e-ir.info/2008/10/03/conceptualising-global-governance-in-international-relations/> (27-02-2014)
- Lindberg, L. N., Campbell, J. L., y Hollingsworth, J. R. (1991). "Economic governance and the analysis of structural change in the American economy", en *Governance of the American economy*, Cambridge, J. L. Campbell & J. R. Hollingsworth & L. N. Lindberg, eds. Cambridge Univesrity Press (pp. 3-34)
- Madrid Flores, Francisco (2014). *Gobernanza turística = destinos exitosos: el caso de los Pueblos Mágicos de México*. México, Universidad Anáhuac
- (2014). *Realidades y mitos del turismo mexicano*. México, Editorial Limusa
- Marcussen, Martin y Torfing, Jacob (2003). *Grasping governance networks*. Working paper 2003:5. Denmark, Working Paper Series, Centre for Democratic Network Governance
- Marks, Gary and McAdam, Doug (1996). "Social movements and the changing structure of political opportunity in the European Union", in G. Marks, F.W. Scharpf, P. Schmitter and W. Streeck: *Governance in the European Union*, London: Sage, pp. 95-120
- Marks, Gary *et al.* (1996), "Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union", *Comparative Political Studies*, N° 29, pp. 164-192
- Marin, B., y Mayntz, R. (1991). *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt am Main, Campus Verlag.
- Mayntz, Renate (2001). "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, (online), disponible: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/0041004> (09-08-2011)
- (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza, en Agustí Cerrillo i Martínez (coordinador) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, pp. 83-98
- (2007). *Transition to sustainable development: Lessons from governance theory* (Online), disponible:

- Mayntz, Renate, Holm, Kurt y Hubner, Peter (2004). *Introducción a los métodos de la sociología empírica* (7ª edición). Alianza Editorial. España
- McNeill, William (1994). "Territorial States buried too soon", en *International Studies Review*, Vol. 41, pp. 269-274
- Messner, Dirk (1991). *Modernization and the logic of interorganizational networks*, Colonia, Alemania, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung.
- (1997). *The network society: economic development and international competitiveness as problem of social governance*. (GDI book series N° 10), Great Britain
- (1998a) *New Perspectives of International and German Development Policy*, INEF Report, Heft 33/1998, Alemania, mimeo.
- (1998b). "La transformación del estado y la política en el proceso de globalización", en *Nueva Sociedad* N° 163, septiembre. Octubre, pp. 71-91
- (2003). "La arquitectura de gobernanza global en la economía globalizada. El concepto del World Economic Triangle", en *Instituciones y Desarrollo* N° 14-15. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 139-170
- Messner, Dirk y Meyer-Stamer, Jörg (1994). "Competitividad sistémica. Pautas de gobierno y de desarrollo", en *Nueva Sociedad* N° 133, pp. 72-87
- Molina, Carlos Gerardo y Licha, Isabel (2005). *Coordinación de la Política Social: Criterios para avanzar*. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para el Desarrollo Social. Washington
- Mossberg, Karen (2007). *The many meanings of governance: How should we develop nresearch and theory?* (Draft). Atlanta. GA, Halle Programa n governance. Emory University
- Muñoz, Emilio (2005). Gobernanza, ciencia, tecnología y política: trayectoria y evolución, en *ARBOR Ciencia, pensamiento y cultura*, CLXXXI, septiembre-octubre 2005, pp. 287-300
- Murphy, Craig (2000). "Global Governance Poorly Done and Poorly Understood". *International Affairs*, Vol. 76, No. 4.
- Natera P., Antonio (2004). *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*. Madrid, Universidad Carlos III de Madrid

- (2005). "La gobernanza como modo de gobierno y gestión pública. Artículo de revisión", en *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 33-34, mayo-diciembre de 2005, pp. 53-65
- Noferini, Andrea (2011). *Desarrollo, cooperación descentralizada y gobernanza multinivel: consideraciones para la actualidad*, (online), disponible: <http://www.observ-ocd.org/> (24-05-2012)
- Olías de Lima Gete, Blanca (2011). "Cara y cruz de la externalización", en Manuel Villoria Mendieta, *et al. Crisis y externalización en el sector público: ¿solución o problema?. Monografía del Grupo de Investigación para el estudio del empleo público*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. España pp. 37-68
- O'Brien, Robert, *et al.* (2000). *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Olson, Mancur (2002). *Logic of collective action. Public goods and theory of groups*. Harvard Economic Studies Volume CXXIV. United States of America, Harvard University Press
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1993). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York, Plume
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge, University Press
- Peters, B. Guy (2000). "Governance and comparative politics." En *Debating governance: Authority, steering and democracy*, Nueva York: Oxford University Press (pp. 36-53)
- (2003). "La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?", en *Reforma y Democracia* N° 27 (octubre 2003), Caracas, CLAD (online), disponible: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/027-octubre-2003/0047218> (15-11-2010)
- (2007): "Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar", en *Reforma y Democracia* N° 39 (octubre 2007), Caracas, CLAD, (online), disponible: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/039-octubre-2007/0055723-1> (15-11-2010)
- Peters, B. Guy y Pierre, Jon (1998). "Governing without Government?: Rethinking Public Administration", en *Journal of Public Administration, Research and Theory from The Center for Policy and Governance in The George Bush School of Government and Public Service*, Texas A&M University
- (2001). *Handbook of Public Administration*. London, SAGE Publications.

- (2002). “La gobernanza en niveles múltiples: un pacto fáustico?”, *Foro Internacional*, Vol. XLII, N° 169, julio-septiembre, 2002. México, El Colegio de México, pp. 429-453
- (2005). *Governing complex societies. Trajectories and scenarios*. Great Britain, Palgrave Macmillan
- (2005a). “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”, en Agustí Cerrillo i Martínez (coordinador) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, pp. 37-56
- (2005b). “Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la Administración Pública”, en Agustí Cerrillo i Martínez (coordinador) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, pp. 123-144
- (2008). *Governance and social complexity* (online), disponible: http://scholar.google.es/scholar_url?url=http://www.pjios.org/index.php/st/article/download/8577/7717&hl=es&sa=X&scisig=AAGBfm1E22-Z_lq-ZLAoQF-BbI72b_9oBA&nossl=1&oi=scholar&ei=H_60VIquEYGzU77AAQ&ved=0CCAQgAMoATAA (25-IX-2014)
- Piattoni, S. (2009). “Multi-level governance in the EU. Does it work?”, en *Globalization and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Berger*. MIT, May 8 and 9, 2009. Italy, University of Trento
- (2009a). “Multi-level governance: a historical and conceptual analysis”, en *Journal of European Integration*, N° 31, pp. 163-180
- Pierre, Jon ed. (2000). *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. New York: Oxford University Press
- (2005). “¿Poder para... o poder sobre? Repensando la fuerza del Estado”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 32 Caracas, CLAD
- (2009). “New governance, new democracy?”, en *QoG Working Paper Series 2009;4 Mars 2009*. Gothenburg. The Quality of Government Institute. University of Gothenburg
- Prats Catalá, Joan (2005). “Modos de gobernación de las sociedades globales”, en Agustí Cerrillo i Martínez (coordinador) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, pp.145-172
- Poon, A. (1993). *Tourism Technology and competitive strategies*. CABI, EEUU
- Rhodes, Roderick Arthur William (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- (2000). “Governance and Public Administration”, en Jon Pierre, *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, New York, Oxford University Press.

- (2005). "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno", en Agustí Cerrillo i Martínez (coordinador) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, pp. 99-122
- Richards, David & Smith, Martin J. (2002). *Governance and public policy in the United Kingdom*. Oxford, University Press
- Rosamond, Ben (2000). *Theories of European Integration*, Houndmills, United Kingdom, Palgrave-Macmillan
- Rosenau, James N. (1992). "Governance, Order and Change in World Politics", in James N. Rosenau and Ernst-Ottawa Czempel (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press, pp. 1-29.
- (1997). "Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad y los asuntos mundiales". *Nueva Sociedad* N° 148 (marzo-abril), pp. 70-83
- Ruano de la Fuente, José Manuel (2002). "La gobernanza como forma de acción política y como concepto analítico". *VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002, (online) disponible: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf> (18-03-2012)
- Ruggie, J.G. (1998). "What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarian and the Social Constructivist Challenge". *International Organisations*, Vol. 52, No. 4, pp. 855-885.
- Sartori, Giovanni (1984): "Guidelines for concept analysis", en G. Sartori (ed), *Social Science Concepts*, Beverly Hills: Sage, pp. 15-85
- (1992). *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza Editorial
- Scharpf, Fritz W. (1993). "Coordination in Hierarchies and Networks", en (Ed.), *Games in Hierarchies and Networks* Frankfurt, Campus, pp. 125-67.
- (1997). *Games real actors play. Actor- centered institutionalism in policy research*, Boulder, CO.
- (2005). "Apuntes para una teoría del gobierno multinivel en Europa", en Agustí Cerrillo i Martínez (coordinador) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, pp. 173-202
- Scharpf, Fritz W. and Mohr, Matthias (1994): *Efficient self-coordination in policy networks: A simulation study*. Leibniz, Max Planck Institute for the Study of Societies. Discussion paper, No. 94/1. (OnLine), disponible en: <http://hdl.handle.net/10419/43733>
- Stiglitz, Joseph E. (2011). *El malestar en la globalización*. España, Santillana Punto de Lectura.

- Stocker, Gerry (1998). "Governance as theory: five propositions", en *International Social Science Journal*, N° 50, pp. 17-28
- Streeck, Wolfgang and Schmitter, Philippe C. (1985). *Private interest government: beyond market and state*. Beverly Hills, Sage Publications
- Thoenig, Jean-Claude (1997). "Política Pública y acción pública", en *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, N° 1, primer semestre de 1997, pp. 19-37
- Thompson, G. et al. (1991). *Markets, hierarchies and networks: The coordination of social life*. London, Sage
- Turner, Scott (1998). "Global Civil Society, Anarchy and Governance: Assessing an Emerging Paradigm", en *Journal of Peace Research*, Vol. 35. No. 1, pp. 25-42.
- Velasco González, María (2006). Gestión de destinos: ¿Gobernabilidad del turismo o gobernanza del destino?, disponible (on line) en: <http://www.esade.edu/cedit/pdfs/papers/pdf5.pdf>
- (2011). "La política turística. Una arena de acción autónoma", en *Cuadernos de Turismo*, N° 27, pp. 953-969
- Villoria Mendieta, Manuel (1996). *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, INAP-BOE, Ministerio de la Presidencia.
- Vernon, Jon, Essex, Stephen, Pinder, David y Curry Kaja (2005). "Collaborative Policymaking. Local Sustainable Projects", en *Annals of Tourism Research*, Vol. 32, No. 2, pp. 325-345.
- Waltz, Kenneth (1998). "Globalisation and Governance", en *Political Science and Politics*, Vol. 32, No. 4, pp. 693-700.
- Williamson, Oliver E. (1975). *Markets and hierarchies*, New York, Free Press
- (1985). *The economic institutions of capitalism*, New York, Free Press
- (1988). "Corporate finance and corporate governance", en *The journal of Finance*, Vol. 43 N° 3, pp. 576-591
- (1991). *The nature of the firm: origins, evolution and development*, New York, Oxford University Press
- (2002). "The theory of the firm as governance structure: from choice to contract", en *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, N° 3, pp. 171-195
- Yin, Robert (1994): *Case Study Research*, London, Sage

FUENTES DE INFORMACIÓN

Organismos Internacionales:

Comisión de las Comunidades Europeas (2001). *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*. Bruselas, 25.7.2001 COM (2001) 428 final.

----- (s.f.). *Glossary*. (on line), disponible: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/governance_en.htm, (11-09-2014)

----- (2007). “Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea”, en *Diario Oficial de la Unión Europea* de 17 de diciembre de 2007. C306/01)

Comisión Europea (2010). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo*. Bruselas, COM (2010) 352 final

Comité de las Regiones de la Unión Europea (2001). *Dictamen del Comité de las Regiones de 14 de diciembre de 2000 sobre “Las nuevas formas de gobernanza- Europa, un marco para la iniciativa de los ciudadanos*. Bruselas, (CDR 182/2000 fin EN-COL/JBT/GL/ur/cf/sz).

----- (2002). *Dictamen del Comité de las Regiones del 13 de marzo de 2002 sobre el tema “La gobernanza Europea- Un Libro Blanco” y la “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones relativa a un nuevo marco para la cooperación de actividades referentes a la política de información y comunicación de la Unión Europea”*. Bruselas, (COM (2001) 428 final y COM (2001) 354 final).

----- (2009a). “Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*. Bruselas, (2009/C 211/01).

----- (2009b). *Declaración de Misión del Comité de las Regiones*. Bruselas (CDR 56/2009 fin FR-ICA/sz)

----- (2014). “Resolución del Comité de las Regiones sobre la Carta de la gobernanza multinivel en Europa”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*. Bruselas (2014/C174/01).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe– Naciones Unidas (2001). *Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y*

medianas empresas (PYMES) del Istmo Centroamericano. Naciones Unidas

Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa (2010). *Declaración final y resoluciones a la XXXVIII Asamblea General.* Septiembre 30- Octubre 1 de 2010. Aberdeen, Reino Unido

Council of Europe (2000). *Tourism and environment: The natural, cultural and socio-economic challenges of sustainable tourism.* Germany, Council of Europe

European Parliament, (2007). *The Fragmentation of EU Tourism Policy,* Policy Department/Structural and Cohesion Policies, October 2007

----- (s.f.). Turismo 2020. Plan de Turismo Español horizonte 2020. España, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

----- (2015). *Plan Nacional e Integral de Turismo. Informe de Seguimiento.* 30 de junio de 2015, España, Ministerio de Industria, Energía y Turismo

Naciones Unidas (2000). *Negotiation Platform for Public-private partnership in infrastructure projects,* Nueva York, Naciones Unidas

----- (2006). *Examen amplio de la gobernanza y la supervisión en las Naciones Unidas y sus fondos, programas y organismos especializados. Volumen I. Resumen y alcance, antecedentes y contexto del proyecto.* A/60/883/Add.1

----- (2007). *Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe de 2007,* Nueva York, Naciones Unidas.

----- (2010). ST/ESA/STAT/SER.F/80/Rev.1, *Cuenta Satélite de Turismo: Recomendaciones sobre el marco conceptual,* 2008. Luxemburgo, Madrid, Nueva York, París

----- (2012). A/CONF.216/L. *The future we want.* 19 June 2012

Organización Mundial del Turismo (1993). *Tourism development and the Responsibilities of the State.* Madrid: WTO.

----- (1996). *Towards New Forms of Public-Private Sector Partnership.* Madrid, WTO.

----- (1997). *International Tourism: A Global Perspective.* Madrid, WTO.

----- (1999). *Agenda para Planificadores Locales: Turismo Sostenible y Gestión Municipal.* Madrid, WTO

----- (2001). *Public – Private Sector Cooperation.* Madrid, WTO.

----- (2001a). *Tourism 2020 vision.* Set of 6 regional reports and global forecast and profiles of market segments. Madrid, WTO.

- (2004). *Indicators of Sustainable Development for Tourism Destinations*. Madrid, WTO.
- (2008). *Seminario Internacional sobre la Gobernanza en turismo en Las Américas. Informe Final*. Villahermosa, Tabasco, México, Septiembre de 2008
- (2011). *UNWTO Annual Report. A year of recovery 2010*. Madrid, UNWTO
- (2011). *Informe sobre el avance de la reforma de la Organización* (Libro Blanco), Madrid, octubre 2011.
- (2013). *Sustainable Tourism for Development Guidebook (2013)*. Madrid, UNWTO
- (2014). *Barómetro Mundial del Turismo-OMT, Vol. 12* (Abril de 2014)
- (2014). *UNWTO. Tourism Highlights. 2014 Edition*. Madrid, UNWTO
- (2015). *Annual Report 2014*, Madrid, UNWTO
- OMT, PNUMA y OMM (2007). *Cambio climático y turismo: Responder a los retos mundiales. Resumen*.
- UNWTO and European Commission (2013). *Sustainable tourism for development*. Madrid, World Tourism Organization.
- UNWTO & INRouTe (2013). *A closer look at tourism: Sub-national Measurement and Analysis. Towards a Set of UNWTO Guidelines*, Madrid, UNWTO
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1995). *Participatory development and good governance*, Paris, OECD
- (2000). *Government of the future*, Paris, OECD
- (2006). *DAC in dates. The history of OECD's Development Assistance Committee*, París, OECD
- PNUMA (2010). *El ABC del CPS. Aclarando conceptos sobre el Consumo y la Producción Sostenibles. Hacia un marco de programas a 10 años sobre consumo y producción sostenibles*. París, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. DTI/1499/PA
- United Nations (2009). ST/ESA/STAT/SER.F/2/Rev.5, *System of National Accounts 2008*, UN, New York
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific/UNESCAP (2009), *What is good governance?*, en www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp (07-07-2012)

- United Nations Development Programme/UNDP (1995). *Global, interregional and special programmes: Rationale and opportunities*. Executive Board of the UNDP and of the United Nations Populations Fund, New York, United Nations (DP/1995/CRP/3. 30 March 1995)
- (1997a). *Governance for sustainable human development*, New York, United Nations
- (1997b). *Reconceptualising Governance. Discussion paper 2*. New York, Bureau for Policy and Programme Support. United Nations Development Programme.
- (1997c). *UNDP and Governance: Experiences and Lessons Learned*. Management Development and Governance Division, Lessons-Learned Series No. 1, (online) disponible: [http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&ved=0CI4BEBYwCQ&url=http%3A%2F%2Fwww.dlist.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fdoclib%2FUNDP AND GOVERNANCE .doc&ei=MU9zU--4F6GJ0AWVmIDADw&usq=AFQjCNGEs9J-SFxcnKCpBRBegJ62lnoiLw&sig2=tXYNuscGHLGExverY6Yfkg&bvm=bv.66699033_d.d2k](http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&ved=0CI4BEBYwCQ&url=http%3A%2F%2Fwww.dlist.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fdoclib%2FUNDP%20AND%20GOVERNANCE.doc&ei=MU9zU--4F6GJ0AWVmIDADw&usq=AFQjCNGEs9J-SFxcnKCpBRBegJ62lnoiLw&sig2=tXYNuscGHLGExverY6Yfkg&bvm=bv.66699033_d.d2k) (14-05-2014)
- (2007). *Governance indicators: a Users' Guide*. Second edition. New York, Bureau for Development Policy. Democratic Governance Group, UNDP
- (2008). "Gender, equality, poverty" en *Focus*, núm. 13, enero de 2008, Centro Internacional de la Pobreza (IPC), PNUD, Brasilia, en www.undp-povertycentre.org
- (2015). *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015*. México, Programa de Naciones Unidas para el desarrollo
- UNEP and WTO (2005). *Making Tourism More Sustainable: A Guide for Policy Makers*. París and Madrid, United Nations Environment Program (UNEP), World Tourism Organization (WTO)
- World Bank, (1989). *Subsaharan Africa. From crisis to sustainable growth. A long term perspective*. Washington, DC, The World Bank
- (1991). *The reform of public sector management. Lessons from experience*. Washington, DC, The World Bank
- (1992). *Governance and development*. Washington, DC, The World Bank
- (1994). *Governance, The World Bank's Experience*, Washington, DC, The World Bank
- (1995). *Governance and returns on investment. An empirical investigation*. Washington, DC, The World Bank

- (1995a). *Annual review of evaluation results 1994*. Washington, DC, The World Bank
- (1997). *World Development Report: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.
- (1998). *Evaluation & development. The institutional dimension*. United States of America, The World Bank
- (1999). *Governance Matters*. Washington, DC, The World Bank
- (2005). *Linking Community empowerment, decentralized governance, and public service provision through a local development framework*. Washington, DC, The World Bank
- (2007). *The worldwide governance indicators project: answering the critics*. Washington, DC, The World Bank
- (2009). *Governance Matters VIII. Aggregate and individual governance indicators 1996-2008*. Washington, DC, The World Bank
- (2010). *Can disaggregated indicators identify governance reform priorities?*. Washington, DC, The World Bank

Institutos de Estadística:

Instituto Nacional de Estadística. INE (2013). *Cuenta Satélite del Turismo de España. Base 2008*. Serie contable 2008-2012, disponible (on line) en <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t35/p011&file=inebase> (octubre 25, 2014)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI (2006). *Cuenta Satélite del turismo de México. 1999-2004*, disponible (on line) en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825070496> (Julio 15, 2015)

----- (2006). *Estadísticas de turismo con base en los resultados de los Censos Económicos 2004*, disponible (on line) en <http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/CensosEconomicos.aspx> (mayo 18, 2015)

----- (2008). *Cuenta Satélite del Turismo de México. 2003-2006*, disponible (on line) en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825070496>, (Julio 15, 2015)

----- (2010). *Estadísticas de turismo con base en los resultados de los Censos Económicos 2009*, disponible (on line) en <http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/CensosEconomicos.aspx> (mayo 18, 2015)

----- (2015). *Cuenta Satélite del Turismo de México*. 2013, disponible (online) en http://buscador.inegi.org.mx/search?tx=cuenta+satelite+del+turismo+de+mexico&q=cuenta+satelite+del+turismo+de+mexico&site=sitioINEGI+collection&client=INEGI+Default&proxystylesheet=INEGI+Default&getfields=*&entsp=a+inegi+politica&lr=lang+es%257Clang+en&lr=lang+es%257Clang+en&filter=1 (Julio 15, 2015)

Legislación:

España

- Constitución Española (BOE-A-1978-31229)
- Ley 48/1963 de 8 de julio sobre competencia en materia turística (BOE N° 64, Julio 10 de 1963)
- Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical (BOE-A-1977-8602)
- Ley 10/1989 de 2 de noviembre, de sustitución del planeamiento urbanístico municipal.
- Real Decreto 6/1994, de 14 de enero, por el que se crea la Comisión Interministerial de Turismo. (BOE N° 33, de 8 de febrero de 1994). Texto Consolidado Última modificación: 8 de marzo de 2012
- Real Decreto 9/2005 Declaración de suelos contaminados. Regulación de usos.
- Ley 11/2006 de 14 de septiembre, de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas a las Islas Baleares
- Real Decreto 561/2009, de 8 de abril, por el se aprueba el Estatuto del Instituto de Turismo de España. (BOE N° 98, de 22 de abril de 2009). Texto consolidado. Última modificación: 15 de junio de 2013
- Decreto-Ley 1/2009, de Medidas urgentes para el impulso de la inversión en las IB.(BOIB N° 17 de 2 de febrero de 2009)
- Decreto-Ley 3/2009, de medidas ambientales para impulsar las inversiones y la actividad económica en las islas Baleares, (BOIB, N° 78 de 30 de mayo de 2009) Modifica la Ley 11/2006 de evaluaciones de impacto ambiental y estratégicas.
- Decreto 110/2010, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento para la mejora de la accesibilidad y la supresión de barreras arquitectónica

- Real Decreto 344/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Energía y Turismo (BOE N° 36, de 11 de febrero de 2012). Texto consolidado. Última modificación 15 de junio de 2013
- Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible
- Decreto Ley /2012, de 13 de julio, de medidas urgentes para la Playa de Palma
- Ley 8/2012, de 19 de julio del Turismo de las Islas Baleares
- Acuerdo adoptado por la Junta Rectora del Consorcio de la Playa de Palma, en sesión celebrada el día 13 de junio de 2013, relativo a la aprobación inicial del Plan de Reforma Integral “PRI” de la Playa de Palma

México

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible (on line) en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>
- Ley de Planeación, (on line) en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (on line) en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>
- Ley General de Turismo, (on line) en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>
- Ley General de Cambio Climático, disponible (on line) en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>
- “Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de la Contraloría General de la Federación y de Turismo y el Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, en el marco del Programa de Descentralización de las funciones que realiza la Secretaría de Turismo en la entidad”, *Diario Oficial de la Federación* de 14 de marzo de 1994
- Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo, *Periódico Oficial del Estado* de 21 de diciembre de 1998
- Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo, *Periódico Oficial del Estado* de 19 de diciembre de 2014
- Decreto por el que se expide el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la región denominada Corredor Cancún- Tulum, *Periódico Oficial del Estado* de 16 de noviembre de 2001

- Decreto del Ordenamiento Ecológico Territorial de la Zona Costera de la Reserva de la Biósfera Sian Ka'an, *Periódico Oficial del Estado* de 14 de mayo de 2002
- Decreto por el que se establece el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región de Laguna de Bacalar, *Periódico Oficial del Estado* de 15 de marzo de 2005
- Decreto por el cual se establece el Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Benito Juárez, *Periódico Oficial del Estado* de 30 de marzo de 2005
- Decreto mediante el cual se reforma el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región Costa Maya, *Periódico Oficial del Estado* de 31 de octubre de 2006
- Decreto mediante el cual se establecen las reglas de aplicación del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región denominada Corredor Cancún- Tulum, *Periódico Oficial del Estado* de 19 de diciembre de 2006
- Decreto del Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Isla Mujeres, *Periódico Oficial del Estado* de 9 de abril de 2008
- Decreto del Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Cozumel, *Periódico Oficial del Estado* de 21 de octubre de 2008
- Decreto mediante el cual se establece el Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Solidaridad, *Periódico Oficial del Estado* de 25 de mayo de 2009
- Modificación del Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Cozumel, *Periódico Oficial del Estado* de 21 de diciembre de 2011
- Acuerdo por el que se expide la parte marina del Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Golfo de México y Mar Caribe y se da a conocer la parte regional del propio programa, *Periódico Oficial del Estado* de 24 de noviembre de 2012
- Decreto por el cual se modifica el Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Benito Juárez, *Periódico Oficial del Estado* de 27 de febrero de 2014

Planes, Programas y otros documentos de referencia

España

- Programa electoral del Partido Popular. Más sociedad, mejor gobierno.
- Plan del Turismo Español Horizonte 2020

- Plan Nacional e Integral de Turismo (PNIT) 2012-2015.
- Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (FUTURES I), 1992-1995
- Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (FUTURES I), 1996-1999
- Turespaña (s.f.). Histórico de la política turística de España. On line, disponible: <http://www.tourspain.es/es-es/VDE/Paginas/HistoricoPTE.aspx> (20-05-2015)
- Plan Territorial de la Isla de Mallorca (PTIM). (aprobado 13 diciembre 2004, BOIB núm. 188 Ext.de 31-12-2004)
- Modificación número 1 del PTIM el 3 de junio de 2010 (BOIB núm. 90 de 15-06-2010)
- Modificación número 2 el 13 de enero de 2011 (BOIB núm. 18 Ext. de 4-02-2011)
- Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Calvià (PGOU), aprobado definitivamente el 11 de julio de 2000
- Consorci Platja Palma. *La revalorización de la Platja de Palma: Plan de Acción Integral*, 2010
- Plan de reconversión integral de Platja de Palma. Avance de Planeamiento. Julio 2012
- Ayuntamiento de Calvià. *Memoria de Avance. Modificación puntual del Programa General de Ordenación Urbana de Calvià. 1ª fase del Plan de Rehabilitación Integral de las Zonas Turísticas de Calvià*. Mayo de 2013

México

- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
- Plan Quintana Roo 2011-2016
- Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018 (PECC)
- Programa Sectorial de Turismo 2013-2018 del Gobierno Federal
- Programa sectorial de diversificación y desarrollo integral del Estado de Quintana Roo del Turismo
- Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo. Febrero 10 de 2005
- Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población Cancún, Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo (2014-2030)

- Agendas de Competitividad de los Destinos Turísticos de México. Cancún, Quintana Roo
- Agendas de Competitividad de los Destinos Turísticos de México. Riviera Maya, Quintana Roo
- Agendas de Competitividad de los Destinos Turísticos de México. Cozumel, Quintana Roo
- Iniciativa para un turismo bajo en carbono en Quintana Roo